

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 17 / 2001 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina

By Ricardo Vanella
Carlos Lucca
Jorge Romero Pittari
Florian Steinberg
Maria Zwanenburg

IHS 
Making Cities Work

SINPA
CENTRE FOR IMPLEMENTATION
OF NATIONAL PLANS OF ACTION

El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina

Ricardo Vanella
Carlos Lucca
Jorge Romero Pittari
Florian Steinberg
Maria Zwanenburg

Santa Cruz, Bolivia October 2001



El Plan Estratégico y el Desarrollo Económico Local de la Ciudad de Córdoba, Argentina

**Ricardo Vanella¹
Carlos Lucca²
Jorge Romero Pittari³
Florian Steinberg⁴
Maria Zwanenburg⁵**

Santa Cruz de la Sierra, Bolivia Octubre 2001

**Programa de Apoyo para la Implementación de
Planes de Acción – Hábitat II
(SINPA)**

¹ R. Vanella es arquitecto y planificador urbano, ex-Equipo Técnico Municipal, Municipalidad de Córdoba (e-mail: rvanella@mininterior.gov.ar)

² C. Lucca es arquitecto y planificador urbano, ex-Equipo Técnico Municipal, Municipalidad de Córdoba.

³ J. Romero Pittari es arquitecto y planificador urbano, Decano Facultad de Arquitectura, Universidad Católica de Bolivia, Santa Cruz.

⁴ F. Steinberg es arquitecto-urbanista, asesor del SINPA, Representante Regional del IHS (e-mail: ihspegup@ciudad.org.pe, f.steinberg@ihs.nl).

⁵ M. Zwanenburg es socióloga y gerente del proyecto SINPA por el IHS (e-mail: m.zwanenburg@ihs.nl).

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen el apoyo del gran numero de profesionales quienes han contribuido sus opiniones y puntos de vista a este trabajo. Si hay interpretaciones equivocadas, la responsabilidad sea de los autores.

Principalmente se quiere agradecer al Arq. Ricardo Vanella, ex-Equipo Técnico Municipal, Municipalidad de Córdoba, por su rol de orientación de este estudio.

Otros quienes han contribuido incluyen:

- Guillermo A. Marianacci, ex-Sub-Secretario General, Desarrollo Económico y Planificación Estratégica, Municipalidad de Córdoba.
- Ana Falú, Universidad Nacional de Córdoba.

Este estudio realizó por varias etapas: Ricardo Vanella y Carlos Lucca realizaron un documento inicial (Febrero/Mayo 2000), y en Febrero 2000 Jorge Romero Pittari y Florian Steinberg visitaron a Córdoba, mientras Maria Zwanenburg visitó Córdoba en Mayo 2000.

TABLA DE CONTENIDOS

SUMMARY

RESUMEN EJECUTIVO

I. INTRODUCCION

- 1.1. Justificación de un estudio de caso de planificación estratégica
- 1.2. Metodología
- 1.3. El Plan Estratégico de Córdoba: estructura del documento

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA.

- 2.1. Introducción
- 2.2. Caracterización demográfica.
- 2.3. Caracterización territorial.
 - Conectividad Regional.
 - Infraestructura Urbana.
 - Educación, Cultura y Salud.
- 2.4. Caracterización económica.
- 2.5. Organización administrativa y financiera de la municipalidad.
 - Centros de Participación Comunal.
 - Finanzas Municipales.
- 2.6. La idiosincracia local, la sociedad civil y los actores cordobeses.

III PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA EN CORDOBA

- 3.1. Antecedentes
- 3.2. Metodología utilizada para la elaboración del plan estratégico para la ciudad de Córdoba.
 - El Reconocimiento.
 - El desarrollo de mecanismos de consulta y participación ciudadana,
 - La priorización de las principales problemáticas locales,
 - El desarrollo de una visión comprehensiva de la ciudad,
- 3.3. Proceso de formulación y desarrollo del PEC.
 - Estructura Funcional.
 1. Comité Ejecutivo.
 2. Coordinación General.
 3. Coordinaciones Técnicas.
 - Etapa 1. DIAGNOSTICO –
 - Etapa 2. TALLERES FODA Y MODELO DE DESARROLLO –
 - Etapa 3. EJES ESTRATEGICOS, ANALISIS DE ESCENARIOS Y PERFILES DE PROYECTOS –
 - Etapa 4. IMPLEMENTACIÓN –
 - Etapa 5. SEGUIMIENTO Y MONITOREO –

IV. LOGROS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. El PEC y el Gobierno Municipal

4.1.1. Logros y observaciones

4.1.2. Recomendaciones

- Un Plan para el frente interno
- Las transiciones políticas.
- La relación con el Concejo Deliberante
- Los proyectos del ejecutivo.

4.2. El PEC, procesos participativos y los roles de los actores

4.2.1. Logros y observaciones

- Relaciones Municipalidad – Sector privado – Sociedad civil
- Metodología
- La hoja en blanco.

4.2.2. Recomendaciones

- Capacidad de participación de socios externos (sector privado y sociedad civil).
- Ser parte, sentirse parte, verse parte.
- La paternidad de las ideas.
- Quién inicia los proyectos?

4.3. Eje estratégico urbano

4.3.1. Logros y observaciones

- Red vial Primaria, Urbana y Metropolitana
- Vivienda
- Infraestructura urbana
- Revitalización del área central

4.3.2. Recomendaciones

4.4. Eje de medio ambiente

4.4.1. Logros

- Manejo integral de cursos de aguas superficiales naturales,
- Educación ambiental
- Gestión de residuos industriales
- Evaluación y control de contaminación
- Desarrollo sustentable del Cinturón Verde

4.4.2. Observaciones

4.4.3. Recomendaciones

4.5. EJE SOCIAL

4.5.1. Logros y observaciones

V. EJE ESTRATEGICO DE DESARROLLO ECONOMICO

5.1. Introducción

5.2. El desarrollo económico local en el proceso de planificación

5.3. La Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL)

5.3.1. Antecedentes del modelo.

5.3.2. La Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba

5.3.3. Objetivos y proyectos de la ADEC

- Capacitación
- Información:
 - Oferta Productiva
 - Base de Datos

- Sistema de Información Referencial
- Promoción:
 - Régimen de Promoción de Actividades Exportadoras
 - Parque Industrial de Producción Agroalimentaria
 - Ferias y Misiones Comerciales
 - Programas de Apoyo a las PyMEs
 - Centro de Atención del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)
 - Programa de Transferencia de Tecnología del Cono Sur
 - Creación de un Instituto Terciario Técnico (no universitario)
 - Estudios sectoriales de competitividad
 - Guía de Promoción de la Ciudad para la Atracción Turística y la Inversión
 - Creación de una Entidad Oferente de Micros y Pequeños Créditos

5.4. La incubadora de empresas

5.5. Logros y observaciones en cuanto al DEL en Córdoba

5.5.1. Proceso participativo y de planificación

5.5.1.1. Logros

5.5.1.2. Observaciones

5.5.2. La ADEC

5.5.2.1. Logros

5.5.2.2. Observaciones

5.5.2.3. Amenazas

5.5.3. La Incubadora de Empresas

5.5.3.1. Logros

5.5.3.2. Observaciones

VI CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

SUMMARY

The Strategic Plan of Córdoba (PEC) is one of the few strategic urban development plans in Latin America which has actually been implemented in the majority of its components. The PEC was conceived as a collective and global project of the city as a whole without excessive protagonism or special ownership by a few. The PEC integrated a policy of public works – oriented at the “social debt” which existed in the city – with a work on urbanistic norms and directions and economic development. The PEC as a space for articulation achieved to organise a great number of representatives from civil society organisations, achieving legitimacy and representation in the work of the PEC.

The PEC has given a new orientation and increased the municipal capacity to manage the city. The PEC has developed innovative and participatory forms of management (e.g. the Commissions for Follow-Up and Monitoring, with their annual meetings of presenting audit reports known as “presenting the bills”).

The population has perceived the incentive to participate in the planning process of the PEC since it was possible to propose concrete projects, as long as these were feasible. The PEC has pursued the detailed feasibility study of a number of these projects, others have been delegated to sectoral agencies.

The PEC has shown flexibility in the incorporation of new projects, and there existed two directions of work initiatives: “top-down” project planning for the big “strategic” projects of global importance, and it stimulated “bottom-up” planning of projects that reflected the social demand side. It needs to be noted that the PEC has known how to mobilise and diversify sources of finance of its projects and been able to obtain additional funding. Financing agencies like the Inter-American Development Bank (IDB) have appreciated the PEC as a reference of a consensus-based programme. The formulation of the PEC has been executed, basically, with own resources of the municipality.

Nevertheless, in certain moments it has been difficult for the Municipal Technical Team (ETM) to establish commitment and willingness to cooperate between civil society and the municipal government. For example, the ETM was seen by other municipal units as an “elite team”. The Municipal Council conceived the participation of citizens as a kind of competition. The members of the Municipal Council did not participate regularly in the workshops and meetings of the PEC.

An interpretation of the dynamics of the transformation of the relationship between the municipality, the institutions and the civil society of Córdoba can draw up three main periods: the first pre-PEC period when the citizens were seen as “*tax payers*”; a second period when the inhabitant of the city and his conformity with the municipality’s actions made him a “*client*”; finally the new perspective of “*partner*”. In this sense the PEC contributed to the transformation of the relationship between municipality and citizens.

The new relationship which evolved with the private sector lead to the creation of the Agency for Economic Development of Córdoba (ADEC). The ADEC is an important innovation since it is a product of joint efforts of the municipal government and the private sector, directed at the building of entrepreneurial capacity, promoting

“development” not just economic growth. Such an approach required a mental change within the local government as well as the various Chambers of Industries, Trade and Commerce. Not all of these Chambers are members of ADEC. Previously many of these would not cooperate much among themselves and even less with the public sector.

The programmes and activities of ADEC reflect an open and strategic vision towards the business and industrial community of Córdoba and respond to the strategic propositions of the PEC. Depending on the overall improvement of the national economic situation, it is assumed that the ADEC could achieve a significant impact in regard to competitiveness of local companies and the generation of employment. Nevertheless, the ADEC experienced a slow start. Despite its interesting pool of projects under development, it is mostly working on capacity building for staff of private companies and providing logistical support for companies which participate in industrial or trade fairs and commercial missions. The ADEC does not have its own investment funds which could be used as counterpart funding for the negotiation of projects. If within the municipality there exists a transformation of attitudes regarding a facilitation of local economic development, there exist no municipal budget in order to attend to “non-municipal” economic development issues. The ADEC has also not been in a position to incorporate among its members the bigger and richer Chambers which could co-sponsor the functioning of the ADEC.

It is assumed that the ADEC functions as window counter to obtain information and services. Nevertheless, the promotion of ADEC and its physical location on the 8th floor of one of the municipal buildings are a disadvantage for the accomplishment of this function. Being in such a location, it is difficult for small entrepreneurs to and other persons to get in touch or to obtain information. The exterior of the building carries no signboard and the “yellow pages” of the local telephone directory does not carry any registration. In addition, the ADEC does not have representations in the ten decentralised sub-municipalities known as Centres for Community Participation (CPCs).

The PEC has not been approved by the Municipal Council and for that reason does not have a legal backing, despite the inscription in the City’s Statutes (“Carta Orgánica”) of 1997 which tried to introduce and institutionalise the concept of strategic planning. The Mayor and the ETM had assumed it to be more important to have social legitimacy of the PEC than legal status.

With the new municipal government that assumed power in early 2000, the PEC and the respective parts of the City’s Statutes (“Carta Orgánica”) ere ignored and virtually discontinued. However, its projects which had been initiated previously were continued.

In summary, the PEC has been a very valuable experience which, in any case, to reflect about the limits of the “new forms of city management”.

RESUMEN EJECUTIVO

El Plan Estratégico de Córdoba (PEC) es uno de los pocos Planes Estratégicos en Latino-América que fue implementado en la mayoría de sus componentes. El PEC fue concebido como un proyecto colectivo y global de la ciudad sin protagonismos excesivos o “dueños” del proceso. El PEC integró la política de obras públicas - orientada a la “deuda social” - con un trabajo de urbanismo normativo y desarrollo económico local. El PEC como espacio de articulación logró organizar una cantidad representativa de las organizaciones cívicas, logrando legitimidad y representatividad al trabajo del PEC.

El PEC ha tenido el valor de dar un nuevo enfoque y aumentar la capacidad de gestión de la municipalidad. El PEC desarrolló formas novedosas y participativas de gestión (Comisión de Seguimiento y Monitoreo, reunión anual de “rendición de cuentas”).

Había un incentivo para la participación ciudadana en el PEC porque se podía proponer proyectos concretos. El PEC ha perseguido la elaboración detallada de algunos proyectos, pero otros fueron delegados a las agencias sectoriales.

El PEC mostró flexibilidad para la incorporación de nuevos proyectos integrales, el PEC pudo iniciar proyectos de “arriba para abajo” pero también adoptó proyectos presentados “de abajo para arriba”. Se destaca que el PEC ha sabido movilizar y diversificar fuentes para obtener mecanismos de financiación de los proyectos integrales o adicionales al mismo. Financieras como el BID han apreciado el PEC como punto de referencia de un programa consensuado. La formulación del PEC se realizó básicamente con recursos propios de la municipalidad.

Sin embargo, en ciertos momentos ha sido difícil para el Equipo Técnico Municipal (ETM) construir compromisos y voluntad entre sociedad civil y el interior del gobierno municipal. Por ejemplo, el ETM fue visto como un “equipo elite” por algunas otras oficinas y secretarías municipales. Para la parte legislativa del gobierno municipal, el Concejo Deliberante, la participación ciudadana representó una especie de competencia. Miembros del Concejo no participaron de manera regular en los talleres y reuniones del PEC.

Una lectura de la dinámica de la transformación de la relación entre el Municipio, las instituciones y la ciudadanía Cordobesa, puede resumirse en tres grandes periodos: el primero y pre-existente, cuando el ciudadano fue principalmente visto como *contribuyente*; un segundo momento, cuando el vecino y su conformidad con las acciones públicas lo hicieron *cliente*; finalmente, la nueva perspectiva de *ciudadano-socio*. En este sentido, el PEC contribuyó a la transformación de la relación municipalidad-ciudadano.

La nueva relación entre sector privado y gobierno municipal que resultó de este proceso se manifestó en la creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC). La ADEC es una innovación importante, hija de esfuerzos conjuntos entre el gobierno local y los actores del sector privado, para el fortalecimiento de la comunidad empresarial, promoviendo “desarrollo” y no sólo “crecimiento” económico. Tal

experiencia requirió tanto un cambio de mentalidad dentro del gobierno municipal como dentro de las cámaras empresariales socias. Las cámaras (no todas las cámaras en Córdoba son socias) anteriormente no cooperaban mucho entre sí y mucho menos con el sector público.

Los programas y proyectos en acción, tanto como los que están en cartera, reflejan una visión amplia y estratégica de la problemática empresarial en Córdoba y responden como tal a los lineamientos estratégicos propuestos. En la condición de un mejoramiento de la situación económica nacional, se supone que la ADEC podría lograr un impacto significativo sobre la competitividad de las empresas y la generación de empleo. Sin embargo, la ADEC sufrió de un lento arranque. A pesar de una cartera interesante de proyectos, mayormente esta operando un Sistema de Bonos de Capacitación y el Apoyo Logístico para Ferias y Misiones Comerciales. La ADEC no tiene un fondo de inversión propio que podría usar como apalancamiento en la negociación de proyectos. Si bien existe una transformación en la parte administrativa de la municipalidad para atender el desarrollo económico, no se ha dado una transformación similar del presupuesto municipal para poder orientar la inversión pública también hacia fines “no-municipales” como el desarrollo empresarial. La ADEC tampoco ha sido capaz de incorporar, dentro de su conjunto de socios, a las cámaras más ricas de Córdoba u otros socios que podrían aportar más al funcionamiento de la ADEC.

Se supone que la ADEC funcionara como ventanilla para obtener información y servicios de apoyo. Sin embargo la promoción de la ADEC y su ubicación física están inadecuadas para poder cumplir con esta función. La ADEC tiene oficinas en el octavo piso de un edificio municipal en el centro de Córdoba. El estar en un octavo piso ya significa difícil acceso para pequeños empresarios u otras personas que quieren obtener información. Pero además, al exterior del edificio no hay nada que indica que la ADEC reside allí y no figura en las paginas amarillas de la guía telefónica. La ADEC tampoco tiene ventanilla en las 10 “sub-alcaldías” descentralizadas, los denominados Centros de Participación Comunal (CPCs).

El PEC no ha sido aprobado por el Concejo y por tanto no tiene ningún respaldo legal, a pesar de que la Carta Orgánica de 1997 introduce e institucionaliza el concepto de la planificación estratégica. De alguna forma el Intendente (Alcalde) y el ETM pensaban como más importante la legitimidad social que la legalidad del PEC.

Con el nuevo gobierno municipal de Córdoba que entró a partir de Enero del 2000, ignorando la Carta Orgánica del 1997, el PEC fue virtualmente discontinuado, aún sus proyectos ya iniciados fueron continuados.

En resumen, el PEC es una experiencia muy valiosa que obliga, en todo caso, a reflexionar sobre los limites de la “nueva forma de gestionar la ciudad”.

I. INTRODUCCION

1.1. Justificación de un estudio de caso de planificación estratégica

Desde fines de 1998, el Programa de Apoyo para la Implementación de Planes de Acción – Hábitat II (SINPA) ejecuta sus actividades en Kitwe, Zambia; Tangail, Bangladesh y Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Como producto de la Segunda Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II) del Centro de las Naciones Unidas de Asentamientos Humanos (CNUAH) celebrado en Estambul en 1996, SINPA apoya a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil para la implementación de la agenda Hábitat. Para ello, el programa se base sobre varios principios:

- Los actores locales son los que priorizan áreas de atención dentro del ámbito amplio de los acuerdos de Estambul
- El SINPA trabaja en el fortalecimiento de capacidades de los actores para la implementación de las estrategias/actividades priorizadas.

Para la creación y el fortalecimiento de capacidades el SINPA usa tres instrumentos:

- La capacitación
- La asistencia técnica
- La investigación aplicada

En el desarrollo de estos instrumentos están involucradas varias instituciones, principalmente universidades, que pueden dar continuidad a actividades de fortalecimiento de capacidades institucionales. SINPA es un programa implementada por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS) de Rotterdam Holanda y financiado por la cooperación Holandesa.

En Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la planificación urbana, con el uso de los instrumentos de planificación estratégica y planificación participativa estaba entre las prioridades para la ciudad, ya que existe una obligación legal que cada municipio Boliviana cuenta con su Plan de Desarrollo Municipal a partir de octubre del año 2000.

La ciudad de Córdoba, Argentina, es conocida por su Plan Estratégico (el PEC), que no solamente es fruto de un proceso de planificación con amplia participación de instituciones públicos, privados y de la sociedad civil, pero que ha resultado en la implementación de proyectos priorizados en este proceso y cuenta con un sistema de monitoreo y rendición de cuentas en las cuales también participan representantes de diversas instituciones.

Además, Córdoba es una de las primeras y pocas ciudades que ha incorporado el desarrollo económico local como un eje estratégico en su planificación y para cuya implementación esta formando nuevas alianzas públicas-privadas.

En el marco del programa SINPA se ha elaborado el presente estudio de caso con el fin de poner al conocimiento de los actores de la planificación en Santa Cruz de la Sierra, la experiencia de Córdoba, como un ejemplo y espejo concreto de un proceso de planificación estratégica y participativa.

1.2. Metodología

El propósito de este estudio de caso es obtener información sobre un proceso real de planificación estratégica y sobre los siguientes temas específicamente:

- ¿Cuales han sido los antecedentes que explican que este proceso sea así?
- ¿Quién lidera el proceso y cuales han sido los aspectos claves que explican el éxito del caso?
- ¿Cuál ha sido el proceso de planificación paso por paso?
- ¿Cuales han sido los obstáculos encontrados en el camino?
- ¿Cuales han sido los logros y debilidades en el proceso de participación?
- ¿Cuales son los logros y debilidades en el proceso de implementación de los proyectos?

La realización del estudio ha sido una cooperación entre dos consultores en Córdoba, un investigador de la Universidad Católica en Santa Cruz y dos consultores del IHS. Los consultores Cordobeses con amplia experiencia de trabajo en el tema del Plan Estratégico de Córdoba, produjeron dos documentos base: un mapeo del proceso de planificación y un documento con reflexiones con respecto al mismo. Ambos documentos están incorporados en el presente estudio.

A partir de los dos documentos base, se realizó dos visitas de evaluación y discusión del proceso. La primera para evaluar y discutir en más detalle el proceso de planificación como tal y la ejecución de proyectos en tres de los ejes estratégicos del plan. En la segunda se concentró en el tema del desarrollo económico local.

En ambas visitas, los consultores del IHS y de la Universidad Católica de Santa Cruz entrevistaron a diferentes actores. Las entrevistas se desarrollaron en función de los interrogantes anteriormente mencionados. Se buscó entrevistar informantes claves dentro del gobierno municipal y instituciones del sector privado y la sociedad civil. Se buscó hablar tanto con representantes de organizaciones e instituciones muy cercanas al proceso o beneficiado por los proyectos, como a organizaciones que por alguna razón se aislaron del Plan Estratégico.

1.3. El Plan Estratégico de Córdoba: estructura del documento

¿El Plan Estratégico de Córdoba (PEC) es un plan para el desarrollo urbanístico de la ciudad? En parte sí, pero no sólo eso. La dimensión territorial del PEC es uno de los principales ejes de actuación en forma asociada a los demás ejes del Plan.

¿Es un programa para promover el desarrollo económico local? Al igual que en lo urbanístico, el desarrollo económico de la ciudad es uno de los instrumentos para alcanzar los objetivos generales señalados en el Plan. Estos aspectos, conjuntamente con las dimensiones medioambientales y sociales que el PEC aborda, son sus componentes básicos, que integrados e indisolubles, constituyen el "objeto" de trabajo de este proceso: el *sistema-ciudad* en su acepción más amplia.

Es ésta una consideración importante, ya que nos propone un supuesto esencial para esta nueva forma de gestión de la ciudad: partimos de reconocer que la ciudad es un complejo organismo con variadas dimensiones interdependientes, con distintos intereses, lógicas y diversos actores, con sus respectivos derechos y obligaciones, y todos atendibles. En definitiva, estamos afirmando que *la ciudad es el producto colectivo de la totalidad de sus habitantes e instituciones*, y no sólo de algunos o de una única visión de la misma. Esto también implica reconocer que en la diversidad y en el contraste de perspectivas, existe el potencial del consenso y que el mismo, ha de alcanzarse priorizando el interés común por sobre el individual o el sectorial.

El Plan Estratégico para la Ciudad se propuso desde sus inicios, constituirse en un espacio de construcción colectiva del proyecto de ciudad que los cordobeses quieren, fortaleciendo el crecimiento de los actores participantes, tanto los del sector público como del privado y del denominado tercer sector, en un proceso de *simbiosis* institucional entre los protagonistas de esta experiencia.

En la formulación del Plan, han participado 194 organizaciones públicas y privadas a través de las Comisiones de Trabajo que han ido acompañando las diferentes fases de planificación y el Comité Ejecutivo. Este Comité está conformado por 23 instituciones de la ciudad que representan entre otros a los gobiernos municipal y provincial, a los sectores económicos: financiero, industrial y comercial, a las organizaciones de base y vecinales, a las universidades y colegios profesionales, a los sindicatos, las iglesias, la prensa y a las ONGs.

El trabajo desarrollado durante 1994/1995 por las distintas comisiones de trabajo intersectoriales y multidisciplinarias permitió:

- realizar un diagnóstico (identificando y sistematizando un conjunto complejo de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la ciudad)
- seleccionar los ejes estratégicos de actuación y definir el objetivo general del plan (imagen-objetivo a alcanzar por la ciudad) y los objetivos particulares de cada eje
- determinar y diseñar los proyectos y las acciones que por su carácter, dimensión o localización, tienen una función estructurante en el marco de los ejes estratégicos definidos y, por lo tanto, contribuirán a la transformación y desarrollo de la ciudad.

En este documento se presenta en el capítulo III, una descripción detallada del proceso participativo de planificación que ha llegado a la formulación del PEC. El proceso en sí, tanto como los avances en los diferentes ejes estratégicos del PEC están analizados en el capítulo IV. En el análisis se buscó un equilibrio entre los logros, observaciones en cuanto a debilidades del proceso y eventuales amenazas y recomendaciones.

El Desarrollo Económico Local es una temática no tradicional dentro de la planificación urbana que representa generalmente más dificultades en su aceptación y conceptualización que otros temas nuevos. En los debates sobre el rol del estado y el nuevo equilibrio entre estado y sector privado existe mucha atención para el papel del sector privado en la ejecución de servicios públicos. Al mismo tiempo existe mucho menos claridad sobre el papel del estado en el apoyo y fortalecimiento de un sector privado capaz de enfrentar el reto de la competitividad internacional, la generación de empleo local, y la contribución a la justicia social. A través del PEC, Córdoba asumió el desafío de tomar responsabilidad para el desarrollo económico de la ciudad y ha buscado sus propios instrumentos para efectuar las acciones correspondientes. En el

capitulo V se describe y analice el tema del Desarrollo Económico Local y sus instrumentos creados en el marco del PEC.

Para entender mejor el contexto de la ciudad de Córdoba, hay una descripción de las características generales en el capítulo II. Y por último, el documento concluye con unas conclusiones generales en el capítulo VI.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CIUDAD DE CÓRDOBA.

2.1 Introducción

La ciudad de Córdoba, una de las más dinámicas del país, es la capital de la Provincia que lleva su mismo nombre. La configuración actual de la ciudad responde a un conjunto de factores de carácter económico, político, sociales, geográficos y culturales que le fueron dando la fisonomía con la que cuenta en la actualidad. La localización de la misma en el centro del país, llevó a que ésta tuviera un crecimiento constante de su población, y facilitara el desarrollo de una red de 81 ciudades satélites en un radio de aproximadamente 80 km., que totalizan una población de aproximadamente 1.500.000 habitantes y que conforman un entorno metropolitano del cual Córdoba es su principal centro urbano.

La ciudad de Córdoba es la aglomeración urbana principal de las áreas Central, Norte y Noroeste del país, que ocupan una superficie aproximada de 870.000 km², y que en conjunto tienen una población cercana a los 6,7 millones de personas. En este espacio multiprovincial de variadas características geográficas y económicas, la ciudad cumple el rol de nodo principal de intercambio comercial, del sistema vial y de comunicaciones, de prestación de servicios terciarios avanzados y de servicios de educación avanzados.

De este modo, la ciudad de Córdoba forma parte del conjunto de las denominadas *ciudades de equilibrio* del territorio nacional, que ofrecen un contrapeso a la abrumadora concentración de población y de actividades económicas que se verifica en el área metropolitana de la ciudad de Buenos Aires.

A lo largo de las distintas etapas de su historia concentró la casi totalidad de la administración pública provincial, de la educación terciaria y universitaria, de la salud especializada y de alta complejidad, de los servicios avanzados y de las actividades industriales que se localizaron en la Provincia de Córdoba a partir de la década de los años '50.

Por otra parte, la Provincia de Córdoba es la segunda en importancia en el ámbito nacional tanto en términos demográficos como económicos, registrando una de los mayores índices de crecimiento poblacional a escala nacional.

2.2 Caracterización demográfica.

De acuerdo a proyecciones realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, la ciudad de Córdoba contaría en la actualidad con una población de 1,3 millones de habitantes, que representaría el 4 % del total de la población nacional. Con un territorio municipal de 576 km², tiene una densidad promedio de 2.274 hab/km², presentando la misma una marcada variación interna que combina espacios de elevada concentración poblacional con otros de carácter semirural.

De acuerdo a datos del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, en el trienio 1991/1993, el Departamento Capital (distrito en el que se encuentra ubicada la ciudad de Córdoba) tuvo una tasa general de mortalidad de 7,1 0/00, en tanto que la tasa de mortalidad infantil fue de 23,5 0/00.

De acuerdo a los registros censales y a las estimaciones realizadas por el INDEC, la ciudad de Córdoba se estaría recuperando de la caída experimentada en la tasa de crecimiento anual de la población del asentamiento, hecho que podría estar asociada a la recuperación de la economía nacional durante la década de los años '90, así como al fuerte flujo de inversiones que tuvieron como destino final a la ciudad de Córdoba a partir del año 1991.

Evolución de la Tasa de Crecimiento Anual de la Ciudad de Córdoba

Año	1947/60	1960/70	1970/80	1980/91	1991/97
Tasa de Crecimiento anual equivalente	2.10%	2.71%	1.97%	1.37%	1.77%

Fuente: *Guía Estadística de la Producción y los Servicios 1998-1999*. Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

Simultáneamente, algunos municipios próximos a la ciudad habrían absorbido una parte importante de los flujos migratorios provenientes del interior provincial y de otras provincias del norte y oeste argentino, produciéndose de esta manera un avance en el proceso de metropolización de Córdoba.

2.3. Caracterización territorial.

Conectividad Regional.

La ciudad de Córdoba se encuentra ubicada en uno de los nodos más importantes del sistema urbano nacional. Esto le permite articular diversos corredores de transporte, brindándole la oportunidad de contar con conexiones directas a los principales centros urbanos del país y de países limítrofes, y formar parte del corredor bioceánico que vincula Santiago de Chile con la Mesopotamia argentina y el sur de Paraguay y Brasil.

Las distancias de Córdoba a los principales centros urbanos del país y de la región se encuentran especificadas en los siguientes cuadros.

Distancia de Córdoba a los Principales Centros Urbanos Nacionales

CENTRO URBANO	KILÓMETROS
Buenos Aires	713
La Plata	762
Rosario	401
Mendoza	721
Tucumán	599
Ushuaia	3.566
La Quiaca	1.232

Fuente: *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC)*. Municipalidad de Córdoba.

En términos de conectividad vial, la ciudad de Córdoba se encuentra vinculada a través de la Ruta Nacional No 9 (N) con las provincias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta y otras provincias del norte argentino, hasta llegar a localidades de Bolivia. A través de la Ruta Nacional No 9 (S) está conectada con las ciudades de Rosario, Buenos Aires y el Litoral Atlántico. Por la Ruta Nacional No 36 con las ciudades de Santa Rosa (La Pampa), Bahía Blanca y la zona patagónica. Por la Ruta Nacional No 19 con las

provincias de Santa Fe, Entre Ríos, Chaco, Formosa, Paraguay y la mesopotamia argentina, Uruguay y el sur de Brasil, y a través de la Ruta Nacional No 20 con la zona de Cuyo y con Chile.

La ciudad cuenta además con dos sistemas ferroviarios que la conectan con localidades del norte y el sudeste argentino. En la actualidad, dichos sistemas operan solo ofreciendo servicios de transporte de cargas.

Asimismo Córdoba tiene una estación terminal de ómnibus en la que operan más de 80 empresas de transporte terrestre de media y larga distancia. El transporte aéreo tanto de pasajeros como de cargas se realiza a través del Aeropuerto Internacional Córdoba "Ing. Taravella". El mismo cuenta con un moderno sistema de aterrizaje por instrumentos (ALS) que garantiza el desarrollo de las operaciones casi sin interrupciones, transformando a Córdoba en la mejor alternativa nacional en el caso de ocurrir dificultades en los vuelos internacionales que tienen como destinos final a la ciudad de Buenos Aires.

Cuenta además con servicios de aduanas que facilitan el comercio exterior al permitir la realización de despachos directamente desde Córdoba. En el Aeropuerto "Ing. Taravella" operan 13 compañías aéreas con destinos tanto nacionales como internacionales. En este sentido, Córdoba se encuentra vinculada en forma directa con las ciudades de Santiago de Chile, Asunción (Paraguay), Túcna (Perú), Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), Montevideo (Uruguay), Porto Alegre, San Pablo y Curitiba (Brasil), Ciudad de Méjico y Miami entre otras.

Infraestructura Urbana.

La ciudad de Córdoba tiene una red de infraestructuras básicas (agua potable, desagües cloacales, energía eléctrica, alumbrado público, pavimento, desagües pluviales y gas natural) que tienen una amplia cobertura tanto geográfica como demográfica.

En cuanto a las áreas verdes, Córdoba cuenta con 641 has de grandes parques urbanos, 56 has de espacios verdes en ciclovías y 522 has de superficies de plazas, lo que le permite tener una relación de 9,5 m² de espacio verde por habitante. Cuenta además con 200 km. de ciclovías que facilitan el desplazamiento de peatones, bicicletas y ciclomotores de manera rápida y segura.

Educación, Cultura y Salud.

Córdoba es sede de seis universidades (públicas y privadas), entre las que se encuentra la Universidad Nacional de Córdoba, la más antigua de Argentina y una de las más antiguas de América. Cuenta además con numerosos centros de educación primaria, media, superior no universitaria y de educación especial, lo que le permite tener un porcentaje muy bajo de población sin instrucción.

La ciudad tiene además numerosas instituciones culturales tal como queda reflejado en el siguiente cuadro.

Instituciones Culturales de la Ciudad.

Museos	22
Galerías de Arte	7
Centros Culturales	11
Salas de Exposiciones	74

Teatros	6
Cines	26

Fuente: *Guía Estadística de la Producción y los Servicios 1998-1999*. Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

De acuerdo a datos del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, Córdoba tenía al año 1995 110 establecimientos públicos y privados con internación, lo que da una disponibilidad de 5.983 camas disponibles en el sistema de salud local.

En cuanto a la oferta médica, la ciudad de Córdoba tiene una relación de 165 habitantes por médico y de 335 habitantes por médicos especialistas según informes del Colegio de Médicos de la Provincia de Córdoba.

2.4. Caracterización económica.

En términos del Producto Bruto Geográfico, la Provincia de Córdoba ocupa el tercer lugar en importancia en el concierto nacional, y posee una considerable relevancia en el contexto de las economías regionales argentinas.

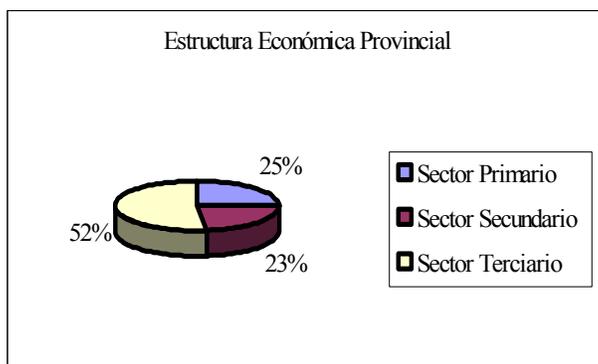
La ciudad de Córdoba por su parte, con un Producto Bruto Geográfico (PBG) de 13.000 millones de dólares (1997) representa el 3,94 % del Producto Bruto Interno de Argentina. Este PBG le permite tener un ingreso medio per cápita superior a la media nacional y provincial, tal como se indica en el cuadro siguiente:

Ingreso per cápita Comparado (año 1997).

País	\$ 8.825
Provincia	\$ 8.744
Ciudad	\$ 9.924

Fuente: *Guía Estadística de la Producción y los Servicios 1998-1999*. Municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

En términos agregados en el ámbito provincial, el sector terciario es el que presenta la mayor relevancia dentro de la estructura económica provincial, seguido en importancia por el sector primario y finalmente el secundario tal como se puede observar en el gráfico siguiente.



Dentro del sector manufacturero, la producción de alimentos, bebidas y tabaco por un lado, y las industrias metálicas básicas y los productos metálicos, maquinarias y

equipos por el otro representan más del 70 % de dicho sector, poniendo esto de manifiesto la elevada concentración que existe en el mismo.

En cuanto al sector agropecuario, las principales actividades que se llevan a cabo dentro del territorio municipal son cultivos de carácter intensivo, siendo la ciudad de Córdoba el principal productor de hortalizas de la Provincia. Dentro de éstas, la papa es la más importante en cuanto a la superficie destinada y al volumen de producción, siguiéndole en orden de importancia la zanahoria y las verduras de hoja (lechuga, acelga, etc.). Es también importante la producción frutícola, destacándose el durazno que es el frutal de mayor significación provincial y del cual el departamento capital cosecha cerca del 50% de total provincial.

2.5. Organización administrativa y financiera de la municipalidad.

Centros de Participación Comunal.

Con la finalidad de promover la participación ciudadana así como incrementar la eficacia y la eficiencia de los actos administrativos, la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba ha organizado administrativamente a la ciudad en 10 zonas, cada una de las cuales se encuentra gestionada por un Centro de Participación Comunal (CPC), que son espacios donde se brindan servicios y se realizan actos administrativos, que funcionan como subsedes del Palacio Municipal. Allí se desarrollan también actividades culturales, educativas y de capacitación no formal, además de programas sociales destinados a la ancianidad y a la niñez.

Finanzas Municipales.

La Municipalidad de la Ciudad de Córdoba cuenta con una importante autarquía financiera, debido a que el 67% de los recursos municipales son ingresos de jurisdicción (propias) municipal, en tanto que un 27 % corresponde a coparticipación nacional y provincial, siendo el 6 % restantes ingresos con orígenes diversos, según información provista por la Dirección de Presupuesto y Finanzas de la Municipalidad de Córdoba.

2.6. La idiosincracia local, la sociedad civil y los actores cordobeses.

La sociedad cordobesa combina dos características que históricamente han interactuado para hacer de ella un actor principal en la escena de la vida nacional. Por un lado, el apego a la tradición y por el otro, una cultura de cambio. Dos dimensiones que coexisten desde antaño.

“Los cambios pasan por Córdoba” es una afirmación que con exactitud resume la movilidad social cordobesa. De ello hablan los grandes movimientos sociales gestados en la provincia y que marcaron a varias generaciones de argentinos y latinoamericanos.

La Reforma Universitaria de 1918 y el “Cordobazo” son dos ejemplos significativos. El primero, rompió el discurso político universitario de los sectores de poder de aquel entonces y sentó las bases de un modelo académico democrático. El segundo, enmarcado en un contexto de profundas transformaciones sociales y económicas que se venían operando desde mediados de siglo, tuvo a los trabajadores como actores principales de los acontecimientos generadores de cambios.

Ya por 1965, el sector automotriz - cuyos plantas se instalaron mayoritariamente en Córdoba - se convertía en el núcleo dinámico del proceso de acumulación de capital, abriendo un largo ciclo de crecimiento de la economía argentina, al que se recuerda

como el “boom industrial”. Ese mismo proceso con base en Córdoba se caracterizó por el alto grado de organización de sus trabajadores nucleados en torno de los sindicatos del sector metalmeccánico y por su protagonismo en la escena cordobesa y nacional.

Asimismo, los intelectuales y los estudiantes tuvieron un papel activo de acompañamiento de los cambios sociales de la época, destacándose por esos años el fenómeno de expansión de la matrícula en el ingreso a las universidades.

La tradición también está presente. El apego a la tradición es otro factor que incide sobre la sociedad cordobesa. Tradición ligada al pensamiento ortodoxo y conservador, al rol predominante ejercido por la Iglesia y a un espíritu de alcurnia enraizado fuertemente entre algunas familias, repercutiendo sobre el resto.

Cultura de cambio y apego a la tradición. Dos rasgos que conviven: a veces contraponiéndose y colisionando; otras, avanzando aparentemente por distintos andariveles. Dos corrientes que impulsan vastas formas de organización y de acción de la sociedad civil. Podemos hallar a ambas colisionando públicamente en momentos significativos.

Sin embargo, más allá de los resultados de las distintas posiciones, cada una de ellas ha propiciado el desarrollo de una rica experiencia de trabajo y de debate en las organizaciones de la sociedad civil.

Podemos afirmar que existe una tradición de participación en las cuestiones cívicas por parte de importantes porciones de la sociedad. Fruto de ello, se han ido desarrollando nuevas formas de expresión de la diversidad social cordobesa, algunas de ellas de carácter sectorial, otras por la interacción entre lo público y lo privado, con el denominador común de constituir búsquedas innovadoras de espacios de control social, consenso y en términos generales, gobernabilidad.

Córdoba cuenta con una trama social densa, con instituciones y medios independientes respecto del estado que han generado una importante capacidad de respuestas y propuestas a los grandes temas. No se acepta el que “otros decidan por mí” y, en consecuencia, existe un involucramiento ciudadano en las cuestiones comunes (públicas) relevante.

“La Docta” ha sabido cultivar relaciones propias e independientes con centros científicos y culturales de países europeos, de América Latina y Estados Unidos, renunciando a cualquier tutelaje, en especial, al ejercido por la capital de la República, Buenos Aires.

III PROCESO DE PLANIFICACION ESTRATEGICA EN CORDOBA

3.1. Antecedentes

En 1991 se inicia un proceso de delegación hacia las municipalidades para reducir los gastos públicos a nivel nacional. En este entonces la Municipalidad de Córdoba se encontraba en una situación financiera sana y estable. Esto no fue determinante para el proceso del PEC; otras ciudades en condiciones diferentes hacen planes estratégicos, pero facilitó la implementación de los proyectos y sobre todo facilitar, negociar proyectos con financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1992/1993, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en cooperación con el Gobierno Municipal de Córdoba y la Universidad Nacional de Córdoba, realiza un diagnóstico del funcionamiento del gobierno municipal. Este diagnóstico forma parte de una iniciativa de reforma del gobierno municipal. El informe de la CEPAL incluye tres recomendaciones para un mejor funcionamiento de la municipalidad:

1. La necesidad de una desconcentración de las funciones municipales con el fin de mejorar la accesibilidad de la municipalidad para los ciudadanos.
2. La necesidad de una mayor incorporación de participación ciudadana en la formulación de políticas municipales.
3. La necesidad de modernizar la metodología de planificación urbana.

En respuesta a las primeras dos recomendaciones, el gobierno municipal introduce los Centros de Participación Comunal (CPC), con la finalidad de promover la participación ciudadana así como incrementar la eficacia y la eficiencia de los actos administrativos. La Municipalidad de la Ciudad de Córdoba ha organizado administrativamente a la ciudad en 10 zonas, cada una de las cuales se encuentra gestionada por un CPC. Son espacios donde se brindan servicios y se realizan actos administrativos, que funcionan como subsedes del Palacio Municipal. Allí se desarrollan también actividades culturales, educativas y de capacitación no formal, además de programas sociales destinados a la ancianidad y a la niñez.

Los CPCs también eran los centros para la microplanificación; una iniciativa de planificación en el ámbito de zona, en la cual los ciudadanos tuvieron una amplia participación. Esta experiencia de planificación, fruto de recomendación 3 de la CEPAL, demostró que los problemas identificados en el ámbito de barrio o zona, no eran los más fundamentales de la ciudad. Se concluyó que, para verdaderamente enfrentar los obstáculos para el desarrollo de la ciudad, la planificación debería tener lugar en el ámbito municipal. Así nace el Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC).

De lo anterior queda claro que la experiencia en Planificación Estratégica de Córdoba tiene su origen en las recomendaciones de la CEPAL. Sin embargo, la iniciativa de dar seguimiento a las recomendaciones quedó en manos de las autoridades municipales. Todo el proceso: el estudio de la CEPAL, la desconcentración municipal, la microplanificación, la formulación del PEC y el inicio de la implementación de los proyectos del PEC se efectúa en el período de dos administraciones municipales seguidas: 1989-1999. Durante este período es el mismo intendente municipal (alcalde) que toma el

liderazgo para la formulación del PEC, así dando la necesaria voluntad política al proceso.

3.2 Metodología utilizada para la elaboración del plan estratégico para la ciudad de Córdoba.

El Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba (PEC) representa *un proyecto colectivo y global de ciudad*, con objetivos intersectoriales dirigidos a conformar un modelo de desarrollo integral, equitativo y sustentable.

Está dirigido a construir un espacio de articulación entre los diversos actores públicos y privados, que facilite el desarrollo de un proceso concertado de formulación e implementación de estrategias. De esta forma, el PEC fue pensado como un plan ***proactivo, en el que se busca identificar y consensuar estrategias, y que tiene sentido en la medida en la que existe un compromiso colectivo de acción conjunta.*** Por otro lado, en la medida en la que el PEC se apoya metodológicamente en la participación y en el consenso de los distintos actores de la ciudad, contribuye decisivamente a desarrollar y fortalecer diversos mecanismos democráticos, al tiempo que permite lograr una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos.

El PEC se basó en el desarrollo de un proceso de análisis/debate abierto a la participación de los distintos actores, tendiente a generar de este modo un espacio de acuerdos estratégicos y de movilización social. Los principales aspectos metodológicos que han caracterizado el desarrollo PEC han estado definidos por:

- ***El reconocimiento*** de que la ciudad es construida diariamente a través del desarrollo de numerosas acciones llevadas a cabo por distintos individuos y actores locales, razón por la cual, es necesario implementar políticas de estado que permitan generar el consenso necesario para lograr un fenómeno de sinergia, y capitalizar de este modo el esfuerzo colectivo.
- ***El desarrollo de mecanismos de consulta y participación ciudadana***, que a través de una convocatoria amplia, buscaron consensuar las acciones estratégicas que es necesario desarrollar para enfrentar con éxito las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta la ciudad.
- ***La priorización de las principales problemáticas locales***, de modo de concentrar recursos y capacidad de gestión en aquellos aspectos que fueran identificados por el conjunto de los actores sociales como verdaderamente ***importantes*** por el grado de impacto que tienen en el presente y en el futuro de la ciudad, de modo de permitirles a dichos actores contar con un elemento necesario para orientar su proceso de toma de decisiones.
- ***El desarrollo de una visión comprehensiva de la ciudad***, que a partir del reconocimiento de la complejidad que caracteriza al fenómeno urbano permita contar con una visión integral de las diversas situaciones problemáticas que tiene Córdoba, y facilitar de este modo una actuación más integradora sobre las mismas, superando de este modo los abordajes parciales que han sido una práctica común en nuestra ciudad, y que limitan el impacto de las políticas y acciones implementadas.

En base a estos aspectos, el PEC reflejó la voluntad política del municipio y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar participativamente un proyecto global de ciudad que permitiera poner en marcha un modelo de transformación cualitativamente diferente del llevado a cabo hasta su inicio.

De este modo, la formulación del PEC supuso **elaborar estrategias que permitieran lograr una transformación profunda de la ciudad**. Por esta razón, no se buscó formular un amplio listado de pequeños proyectos que fueran solo “correctivos” de los problemas a los que se enfrentaba la ciudad (a la manera de un “Plan Director”), aún cuando los mismos fueran un producto derivado del propio PEC. Por lo tanto, el objetivo que se persiguió con el desarrollo del PEC fue el de establecer prioridades claras y asumir compromisos razonables y efectivos con audacia, acerca de las grandes acciones transformadoras que necesitaba la ciudad de Córdoba para lograr un cambio cualitativo de la misma y dar un salto adelante.

3.3. Proceso de formulación y desarrollo del PEC.

Estructura funcional

Para el proceso de formulación del PEC, se definió la estructura organizativa inicial que habría de servir de soporte al mismo, la que estuvo conformada de la siguiente manera:

- 1. Comité Ejecutivo.**

Integrado por instituciones y organizaciones públicas y privadas que desarrollan sus acciones en la ciudad, incluida la Municipalidad de Córdoba.

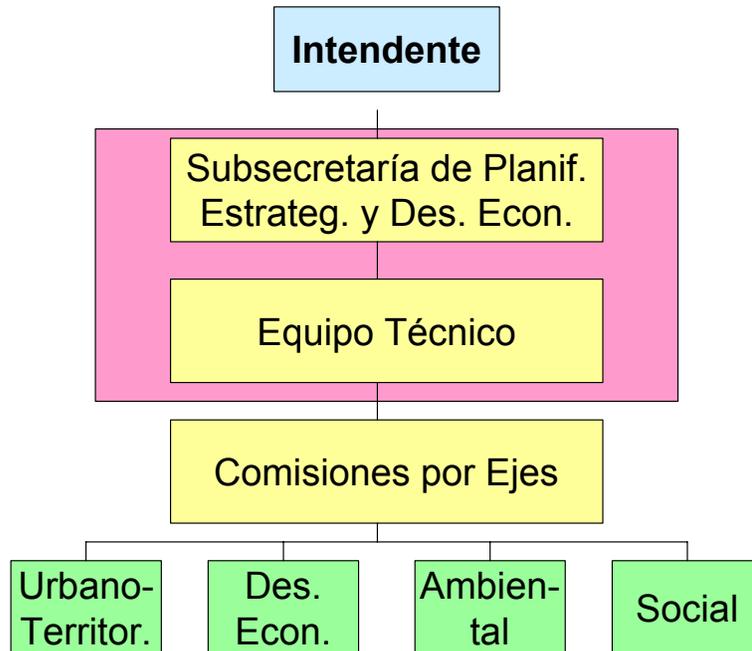
- 2. Coordinación General.**

Inicialmente a cargo de la Secretaría General de la Municipalidad de Córdoba, y en una segunda etapa, luego de la creación en el ámbito municipal de la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico, a cargo de esta última.

- 3. Coordinaciones Técnicas.**

Bajo la responsabilidad de la Dirección de Planeamiento Urbano y de la Dirección de Organización, Sistemas y Control de Gestión, ambas pertenecientes a la estructura municipal.

Estructura Funcional del PEC

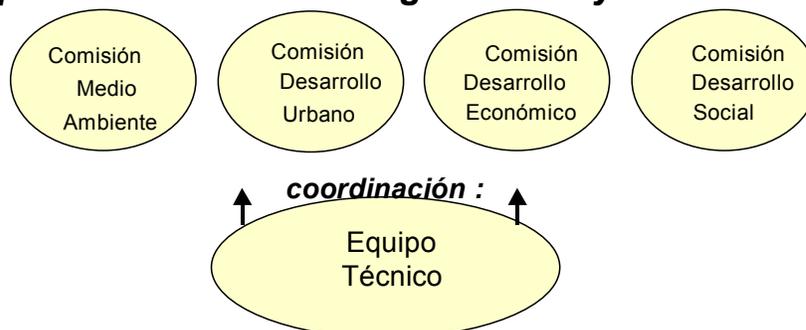


Monitoreo, fiscalización y balances anuales públicos
4 Comisiones independientes

Arreglos de Consulta y Supervisión del Plan Estratégico de Córdoba (PEC)



Monitoreo , fiscalización y balances anuales públicos por Comisiones de Seguimiento y Monitoreo



El proceso seguido para la formulación del PEC, así como para la implementación de las estrategias, proyectos y acciones surgidos del mismo, reconoce una secuencia lógica operativa, compuesta por una serie de fases complementarias entre sí. El esquema general adoptado queda reflejado en el siguiente cuadro:

Etapas de la formulación del PEC.

Etapa 1.	DIAGNOSTICO <ul style="list-style-type: none"> • Realización de estudios y análisis preliminares. • Planteamiento general. • Análisis de actores. • Acuerdos de trabajo intra y extra municipales. • Formulación tentativa del diagnóstico general y de los diagnósticos por áreas.
Etapa 2.	TALLERES FODA Y MODELO DE DESARROLLO <ul style="list-style-type: none"> • Realización de talleres y análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). • Definición del modelo de desarrollo.
Etapa 3.	EJES ESTRATEGICOS, ANALISIS DE ESCENARIOS Y PERFILES DE PROYECTOS <ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los ejes estratégicos de actuación. • Conformación de las comisiones de trabajo. • Definición del objetivo general del plan y de los objetivos particulares del mismo. • Análisis de escenarios. • Identificación y formulación de proyectos y acciones estratégicas. • Formulación de acuerdos para la acción concertada.
Etapa 4.	IMPLEMENTACIÓN <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de los proyectos formulados.
Etapa 5.	SEGUIMIENTO Y MONITOREO <ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y monitoreo. • Incorporación de nuevos proyectos estratégicos. • Presentación de informes anuales.

A continuación, se presenta una descripción sintética de cada una de las etapas de formulación del plan.

Etapa 1. DIAGNOSTICO -

- Durante los meses de abril y mayo de 1994, se integró la Unidad de Planificación Municipal (UPLA), con un conjunto de profesionales que constituyeron el grupo base del Equipo Técnico del PEC. Simultáneamente se realizaron los análisis urbanos preliminares y una serie de actividades internas tendientes a la organización de las tareas que darían inicio al plan. A tal fin, se tomaron como base de trabajo los informes finales elaborados por le CEPAL en el marco del proyecto CEPAL BT-HOL-0038, mencionado anteriormente.
- A fines de mayo de 1994 se realizó el seminario “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias” con especialistas en temas urbanos de la CEPAL, con el objetivo de focalizar las principales tendencias y escenarios urbano-regionales.
- En el mes de junio de 1994, el Equipo Técnico Municipal – ETM elaboró un conjunto de documentos de carácter preliminar, denominados “Prediagnósticos por Área Temáticas”, en los que se realizó una primera propuesta de identificación de

temas críticos a priorizar en la etapa de elaboración del diagnóstico, así como de los principales aspectos positivos (fortalezas) y negativos (debilidades) identificados en la ciudad. Las áreas y temas críticos seleccionados fueron los siguientes:

- ✓ Pobreza y Desarrollo Social.
 - ✓ Medio Ambiente Urbano.
 - ✓ Salud Pública.
 - ✓ Educación.
 - ✓ Reforma y Modernización del Estado Municipal.
 - ✓ Tránsito y Transporte.
 - ✓ Desarrollo urbano.
 - ✓ Desarrollo Económico de la Ciudad.
- En los meses de julio y agosto del mismo año, se desarrolló un proceso de análisis y debate entre los profesionales integrantes del ETM y distintas áreas y dependencias municipales, de los documentos preliminares elaborados. Paralelamente desde la UPLA se elaboraron una serie de documentos metodológicos tendientes a definir el marco conceptual del proceso de planificación estratégica, los principales aspectos del sistema de planificación, y los lineamientos generales a tener en cuenta en la formulación del diagnóstico de cada una de las áreas.
 - En forma simultánea, la Coordinación General y la Coordinación Técnica del PEC y el ETM de la UPLA comenzaron a editar la revista “Córdoba, Ciudad y Desarrollo”, con el objetivo de ampliar el debate local e internacional alrededor de las diferentes temáticas bajo estudio. Paralelamente se iniciaron una serie de contactos con diversas agencias de cooperación internacional con el objetivo de viabilizar la futura implementación de las acciones que surgirían del plan.

Etapas 2. TALLERES FODA Y MODELO DE DESARROLLO -

- Entre los meses de setiembre y noviembre de 1994 se realizaron nueve Talleres de Diagnóstico y Fijación de Objetivos (Talleres FODA), en los cuales participaron más de 150 instituciones y cerca de 180 asistentes. Esta metodología de trabajo contó con momentos de elaboración general y con trabajo en subcomisiones, abordándose en dichos talleres los contenidos que siguieron a los temas críticos identificados previamente.
- En octubre de 1994 y como parte de la tarea de elaboración del diagnóstico y fijación de objetivos, se realizó el seminario “Planificación Estratégica de Ciudades”, que estuvo a cargo del Dr. Jordi Borja, uno de los responsables de la formulación del Plan Estratégico de Barcelona.
- Durante el mes de noviembre de 1994 se llevó a cabo la preparación del Documento N°1 que contenía una transcripción de los talleres FODA realizados, y del Documento N° 2 “Síntesis Final del Diagnóstico Integrado y Propuestas de Ejes y Objetivos Estratégicos”, en el cual se presentaba a discusión de los actores participantes una síntesis final del diagnóstico integrado y una propuesta de objetivos generales y particulares del plan.

- A partir del análisis y discusión del Documento N° 2, se comenzó a integrar el análisis en cuatro dimensiones: física-espacial, económica, ambiental y social, perspectivas estas que permitieron la definición del modelo de desarrollo global para la ciudad.

Etapa 3. EJES ESTRATEGICOS, ANALISIS DE ESCENARIOS Y PERFILES DE PROYECTOS -

- Luego de la definición del modelo de desarrollo global para la ciudad, el ETM del plan se orientó a la identificación de los ejes estratégicos que habrían de constituir el mismo. Se definieron cuatro ejes estratégicos en función de las cuatro dimensiones en las que se trabajó en la etapa anterior. La formulación de los ejes estratégicos tuvo por objetivo superar los abordajes sectoriales para tener en cuenta en cambio los escenarios que hacen a los distintos ejes, y dentro de ellos el comportamiento y proyecciones estratégicas de los distintos sectores.
- En el mes de diciembre de 1994 se constituyeron las comisiones de trabajo de los distintos ejes estratégicos, las que fueron integradas con los participantes de los talleres y con un importante número de representantes de diversas instituciones públicas y privadas, con y sin fines de lucro, que fueron invitadas con posterioridad a los mismos. Estas comisiones fueron definidas como una instancia intersectorial y multidisciplinaria cuyo cometido fue el de ser un instrumento de elaboración y formulación de las propuestas para el plan estratégico
- A partir del contenido del Documento N° 2, las comisiones de trabajo realizaron una tarea de análisis y discusión que permitió generar una serie de aportes acerca de la problemática identificada en los talleres, así como de los objetivos del plan y de los escenarios a los que se enfrentaba la ciudad. De este modo quedaron definidos el objetivo general del plan y los objetivos particulares de los diferentes ejes estratégicos, tal como se resume en el siguiente cuadro:

Determinación de objetivos del PEC.

Objetivo General	Objetivos Particulares
Córdoba “la Docta”, ciudad moderna de América, ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria	Eje 1. Ciudad funcionalmente equilibrada, espacialmente integrada, policéntrica y articuladora de su entorno metropolitano.
	Eje 2. Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur.
	Eje 3. Generar las condiciones socio-ambientales que permitan posicionar a Córdoba como una de las metrópolis más atractivas del Cono Sur por su calidad ambiental.
	Eje 4. Ciudad solidaria, con equidad e integrada socialmente, comprometida a implementar líneas de acción específicas e integrales que favorezca la disminución de la pobreza urbana.

- Sobre la base de los ejes estratégicos definidos, se llevó a cabo un análisis de las tendencias del entorno a través de la denominada “técnica de escenarios” con el objetivo de evaluar el impacto que distintas situaciones del entorno interno y externo a la ciudad tendrían sobre la misma. A tal fin, se trabajó con la metodología de talleres, con momentos de elaboración general y en subcomisiones, y con el aporte de especialistas en diversas áreas.

El análisis de escenarios permitió plantear un conjunto de tendencias que para los siguientes 10 años serían de esperar, bajo hipótesis de carácter optimista y pesimista acerca del desarrollo de las mismas, de modo de diferenciar las opciones estratégicas y poder así orientar el proceso de toma de decisiones de los distintos actores locales. Se utilizaron dos escalas de análisis, una mundial (los denominados países centrales), y otra subregional (América Latina) y nacional.

- En abril de 1995, y como finalización de la elaboración del diagnóstico, de la definición de los objetivos general y particulares del plan y de la formulación de los escenarios futuros, así como inicio del proceso de definición de las acciones y proyectos a impulsar en el marco del PEC, se realizó el Seminario Internacional “Desarrollo y Estrategia en la Ciudad de los ’90”, en el que disertaron numerosos expertos nacionales y extranjeros.
- En el curso del segundo semestre de 1995 se formularon los Documentos de Trabajo N° 3 “Síntesis Final del Diagnóstico Integrado de Ejes y Objetivos Estratégicos” y N° 4 “Estrategias para un Proyecto Global y Compartido”, con los que las comisiones de trabajo identificaron y definieron las ideas de proyectos y acciones del plan según el objetivo general y los ejes estratégicos planteados. Paralelamente, y como elemento de apoyatura al Plan Estratégico, se implementó en el ámbito municipal el Sistema de Información Municipal (SIM).
- En el mes de septiembre, y a partir de la iniciativa de la Coordinación General del PEC, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprueba la formulación del Programa de Desarrollo Integral de las Grandes Aglomeraciones del Interior, cuyo objetivo es el de proveer financiamiento a los diversos proyectos que surgieran del plan. Asimismo, el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), la Agencia Alemana para Cooperación Técnica (GTZ), la organización internacional METROPOLIS y la Comisión Económica para América Latina (ONU/CEPAL) aprueban diferentes programas de cooperación y financiamiento para la implementación de los proyectos del PEC.
- Entre los meses de octubre y diciembre se conformaron las comisiones específicas por proyecto, cuya tarea era la de elaborar los perfiles de cada una de las ideas de proyecto identificadas anteriormente. Estas comisiones realizaron la tarea de compatibilizar las ideas de proyecto identificadas, en función de los objetivos comunes existentes entre ellas.

Como cierre y evaluación de dicha tarea, se desarrolló el Seminario Internacional “Córdoba, Ciudad y Desarrollo”, con la participación de distintos funcionarios municipales y de organizaciones locales comprometidos con la ejecución de las distintas actuaciones propuestas.

Etapa 4. IMPLEMENTACIÓN -

- En enero de 1996 se crea en el ámbito municipal la Subsecretaría de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico, que pasaría a coordinar el desarrollo general del plan.
- En abril del mismo año y a partir de las propuestas realizadas en el marco el PEC, se publicaron la “Guía sobre las Oportunidades de Negocios que Ofrece la Ciudad de Córdoba”, y la “Guía de Trámites para la Radicación de Empresas”.
- Entre diciembre de 1995 y abril de 1996 se elaboró el Documento N° 5 “Documento Definitivo del Plan Estratégico”.
- Se incorpora en octubre de 1996 la Home-Page de la Municipalidad de Córdoba en INTERNET.
- En octubre de 1996 se puso en marcha el Sistema de Gestión para la Región Central de la Provincia de Córdoba, como producto de las propuestas del PEC.
- En el mismo mes, se incorpora la Municipalidad de Córdoba como socio en el Consejo de Administración del TRADE POINT/UNCTAD que opera desde la ciudad de Córdoba.
- Mediante un convenio firmado con la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Córdoba, se realizó en diciembre de 1996 el lanzamiento de la Incubadora de Empresas, proyecto concebido en el marco del PEC.
- Contemporáneamente se pone en marcha la ADEC, Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad, con la integración de 12 Cámaras Empresariales de la Ciudad, el Municipio y representantes del Gobierno Provincial.
- Sucesivamente se van poniendo en marcha distintos proyectos de la cartera del PEC, en cada uno de los cuatro ejes de actuación, con la articulación del esfuerzo público y el privado, o específicos de cada sector.
- En lo referente a gestiones para lograr el financiamiento de las acciones diseñadas, cabe mencionar que el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, otorgará un crédito para llevar a cabo proyectos del PEC. Se trata del “Programa de Mejoramiento Integral de las Grandes Aglomeraciones del Interior”. En el proceso seguido es importante resaltar el valor que ha tenido el PEC como herramienta para la toma de decisiones y como elemento ejemplificador para otras ciudades candidatas a integrar el programa junto a Córdoba.

Etapa 5. SEGUIMIENTO Y MONITOREO -

- En noviembre de 1996 se constituyeron las 4 Comisiones de Seguimiento y Monitoreo del PEC por eje estratégico. Las mismas trabajan complementándose con el ETM del PEC observando la marcha de los proyectos en su etapa ejecutiva.

- Las Comisiones elaboraron un conjunto de indicadores de seguimiento y de consecución de objetivos programáticos así como las fuentes de información a consultar durante la etapa de monitoreo y seguimiento.
- La información elaborada por las mencionadas Comisiones se condensa en informes específicos que reflejan la marcha del PEC desde la visión de los distintos actores y siguiendo la metodología y parámetros previamente acordados.
- A partir de Diciembre de 1997 se institucionaliza una reunión extraordinaria anual, pública, en la que se presenta a la sociedad cordobesa los informes respectivos de cada una de la Comisiones por eje estratégico. Este evento resulta en una convocatoria cívica trascendente, en la que se produce una “rendición de cuentas” abierta y participativa sobre la marcha del Plan, donde se indican aciertos y donde se proponen medidas correctivas.
- En la misma reunión anual se han presentado a consideración del Comité Ejecutivo del PEC la incorporación de nuevos proyectos a la cartera de proyectos del Plan. Así, y en respuesta a nuevas necesidades de la ciudad, se incorporaron proyectos tales como el Telepuerto Córdoba, el Programa para el Desarrollo Integral del Area de Ferreyra (PRODIAF), el Plan Estratégico de Movilidad Urbana, Córdoba Ciudad Olímpica (Juegos ODESUR), Cinturón Verde, y Zona Ecológica de Producción Agroalimentaria (ZEPA).
- Para cada una de estas reuniones, se elabora un documento resumen, que se distribuye a todos los participantes y en el que se realiza un recuento de lo actuado a lo largo del período respectivo.

En el marco analizado, la ciudad de Córdoba se enfrenta hoy con el doble desafío de convertirse en una estructura urbana más eficiente y competitiva que atraiga inversiones en el mercado global y, simultáneamente, desarrollar un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo para su población.

IV. LOGROS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

4.1. El PEC y el Gobierno Municipal

4.1.1. Logros y observaciones

En la descripción del proceso de planificación estratégica, del Capítulo anterior se ha puesto mucho énfasis en la participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso. La labor del ETM de vincular una mayor cantidad de organizaciones al PEC resulta en el logro de la alta legitimidad social del PEC.

Esta legitimidad social es importante, no solamente para lograr una implementación conjunta entre gobierno municipal e instituciones del sector privado y la sociedad civil, sino también para que esta sociedad civil se apropie del PEC. De tal modo la legitimidad puede ser un instrumento de protección del PEC contra cambios drásticos a nivel político cuando se cambia la gestión.

Sin embargo, ha sido difícil para el ETM combinar el vínculo con la sociedad civil con construir compromisos y voluntad de cooperar al interior del gobierno municipal. Por ejemplo, el ETM es visto como un “equipo elite” por algunas otras oficinas y secretarías municipales, el Subsecretario de Planificación Estratégica teniendo igual o mayor influencia con el Intendente que los Secretarios de otras oficinas. Además el ETM disponía de mejores oficinas y equipamiento que el resto del ejecutivo.

Para la parte legislativa del gobierno municipal, el Concejo Deliberante, la participación ciudadana representó una especie de competencia. Miembros del Concejo no participaron de manera regular en los talleres y reuniones del PEC. El PEC no ha sido aprobado por el Concejo y por tanto no tiene ningún respaldo legal, a pesar de que la Carta Orgánica de 1997 introduce e institucionaliza el concepto de la planificación estratégica. De alguna forma el Intendente (Alcalde) y el ETM pensaban como más importante la legitimidad social que la legalidad del PEC.

En cuanto a la influencia partidaria, los protagonistas del PEC han hecho todo lo posible para descargar el proceso de ella. Así el ETM no ha estado compuesto por partidarios del intendente, ni siquiera ha estado compuesto solamente por personal de la alcaldía. Mas bien, y para enfatizar su profesionalismo y posición neutra, profesionales de otras organizaciones han sido incluidos en el equipo. Esta estrategia a la vez podía haber esforzada la imagen del ETM como “equipo elite”.

En resumen se puede decir que el ETM logró una legitimidad social importante, pero que a la vez el vínculo con el ejecutivo del gobierno municipal, tanto como con el Concejo Deliberante ha sido débil. En este sentido el PEC tal vez pertenece más a la sociedad civil que al gobierno municipal, a pesar de que ha sido el gobierno municipal quien inició el proceso. Para el caso siguen algunas recomendaciones.

4.1.2 Recomendaciones

Un Plan para el frente interno

Es ampliamente aceptada la característica de funcionamiento burocrático que presentan los aparatos oficiales de nuestra región. Es bastante común encontrar una cultura institucional en el sector público con una marcada resistencia al cambio, funcionamientos por compartimentos estancos, falta de coordinación y de una visión integradora del trabajo, desinterés por el mejoramiento continuo, y niveles altos de ineficiencia e ineficacia, entre otros aspectos conflictivos.

Estas características sumadas a la permanente escasez de recursos, hacen imprescindible, a la hora de poner en marcha un proceso de planificación estratégica, desarrollar acciones específicas en el “frente interno”. Estas estarán orientadas a lograr el apoyo y el compromiso concreto de las distintas reparticiones (municipales) respecto a la propuesta. A su vez, es importante trabajar con los distintos niveles funcionales de cada repartición: niveles directivos, técnicos intermedios y niveles más bajos. Es sabido que cada uno de estos funciona con una lógica distinta. Los niveles más altos y de dirección suelen tratarse de cargos políticos, o funcionarios, los técnicos hablan con un lenguaje diferente, mientras que el empleado público “raso” suele encarnar el mayor desinterés.

Para cada uno de estos estratos es conveniente diseñar actividades especiales, teniendo en cuenta las particularidades de cada caso. Una buena información, completa, clara, entendible y brindada en forma permanente es esencial para consolidar la propuesta. También es importante transmitir la idea de equipo fortaleciendo la apropiación de la iniciativa por parte de todas las áreas. A su vez, no se debe transmitir la idea de una tarea adicional sin reconocimiento alguno. Es muy importante transparentar el reconocimiento y las autorías respecto de los aportes al plan, de modo de romper la clásica percepción de “robo de ideas” facilitando el acceso a distintas fuentes de información y consolidando la idea de un producto colectivo.

Las transiciones políticas.

Que quieren los políticos? Los políticos quieren ganar las elecciones y ser reelectos. En ese deseo, requieren por un lado, atenerse a la condición de no politizar un plan estratégico, pero por otro también presentar el plan como un logro de la sociedad ocurrido durante su gestión.

A su vez, un funcionario entrante que se encuentra con un plan elaborado en tiempos de su predecesor, también intentará minimizar la trascendencia del mismo hasta el punto que las instituciones se lo permitan, por no ser un producto de su gestión.

Suele darse que en las transiciones entre gobernantes los planes son reorganizados, desmembrados, y renombrados a los efectos de adquirir una nueva “paternidad” concordante con el gobierno de turno. Pero un plan de estas características, si está correctamente formulado, comprende el conjunto de proyectos y programas que la ciudad requiere, independientemente de quién esté al frente del gobierno de la ciudad. Por lo tanto, lo planificado gozará de una legitimidad clara, y ocurrirá que las propuestas de la nueva gestión no podrán apartarse demasiado de lo ya elaborado, justamente por que son las acciones que la ciudad requiere.

Pero la lógica de los políticos no siempre se guía por este tipo de apreciaciones, y aún a contrapelo de este tipo de procesos, buscan imponer su propio sello a las propuestas. Una alternativa consiste en allanar el camino al menor de los males: por ejemplo el cambio de nombre, o la apertura a un nuevo marketing del plan, esta vez a nombre de

las nuevas autoridades. El plan, los proyectos, los participantes continuarán y la ciudad contará con lo que necesita. Esto a cambio de ceder y aún facilitar una nueva “paternidad” a nombre de las autoridades entrantes. Quizá en tiempos futuros este tipo de situaciones también logren superarse, y nuestros políticos trabajen por verdaderas políticas de estado y no de partidos. Mientras tanto, valga esta sugerencia.

La relación con el Concejo Deliberante

Es importante mantener informado e involucrar en el plan a los representantes de todos los sectores políticos a nivel de la ciudad. En esa tarea, los aparatos legislativos locales (Concejos Deliberantes en Argentina) deben ser invitados a intervenir en las distintas fases del plan y en todos sus niveles.

Normalmente, un representante de la mayoría y la primera minoría suelen estar convocados a participar de los órganos directivos del plan. Los Concejales tienen una tendencia a ver en estos espacios de participación un riesgo para su institución, y a veces como un gobierno paralelo que se sobrepone a sus funciones naturales. El mensaje debe ser explícito: un plan estratégico es una herramienta sumamente útil para los Concejales. Es un espacio de legitimación de la voluntad ciudadana que les arrima a los legisladores propuestas integrales que ellos deben analizar y convalidar.

No se trata de una competencia, ni de un recorte en sus funciones. Por el contrario es un complemento y una fuente para su trabajo, de donde surgen propuestas concretas que son formuladas con una aval y una legitimidad indudable. Para eso: mantener permanentemente informados a los bloques, invitarlos sistemáticamente, insistir en su participación, y desarrollar acciones puntuales con aquellos legisladores que requieran de una tarea personalizada de explicación de la propuesta.

Los proyectos del ejecutivo.

Ninguna ciudad en la que se ponga en marcha un proceso de planificación estratégica supondrá un municipio sin proyectos previos en marcha. Toda ciudad tiene algún tipo de proceso de planeamiento o proyectos en ejecución. Un plan estratégico debe encontrar la forma de integrar aquellas acciones comprometidas o en marcha, en la medida de que las mismas sean conducentes de los objetivos establecidos para el plan.

Este no es un procedimiento sencillo. Puede ocurrir que los proyectos existentes sean propuestos al plan sin una consideración a fondo sobre su priorización, o motivada por razones de otra naturaleza (compromisos políticos, arreglos económicos no transparentes, por ejemplo).

También se da que proyectos preconcebidos son propuestos desde el departamento ejecutivo, presionando para que se acepten e incluyan en la cartera del plan. Es una situación difícil y frecuente. Los equipos técnicos se enfrentan a la presión del intendente y a la fidelidad a las reglas propuestas como metodología de trabajo, según las cuales todos los proyectos deben ser consensuados.

Los equipos técnicos, independientemente de quién sea su empleador, deben atenerse a las reglas establecidas frente al conjunto de actores invitados. Si hay propuestas que llegan por fuera del proceso, necesariamente deberán ser explicadas y debidamente justificadas frente a los socios del plan. En caso contrario, la credibilidad del mismo se verá seriamente afectada.

4.2 El PEC, procesos participativos y los roles de los actores

Relación entre PEC y la Micro-planificación en los Distritos

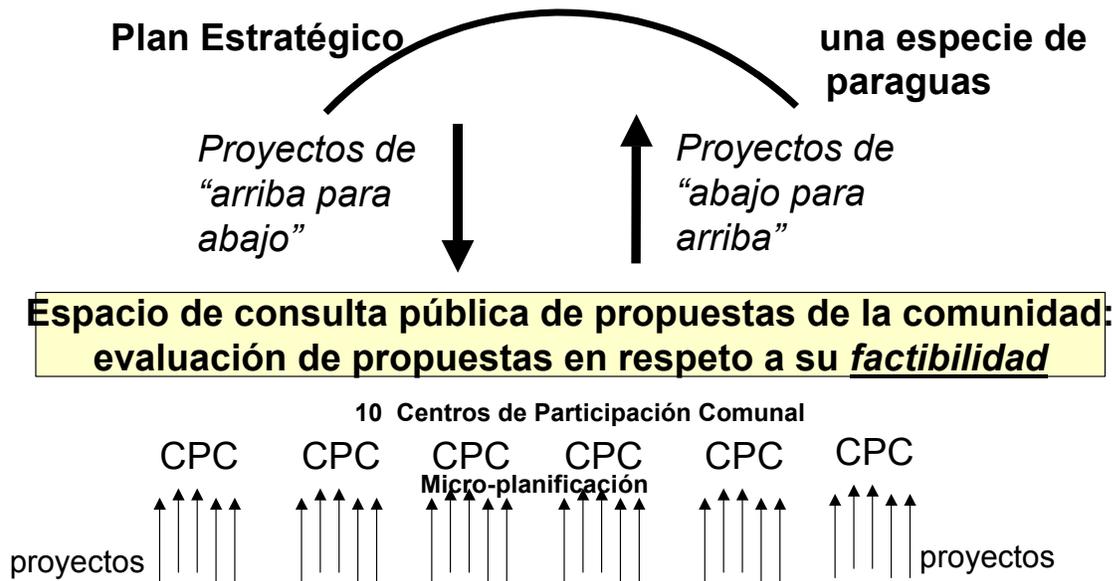


Tabla 4.1. PEC : Actores y Roles

Actores	Roles en Diferentes Procesos, Actividades y Acciones					
	Pre-diagnóstico	Diagnóstico	Formulación PEC	Implementación PEC	Seguimiento & Monitoreo	Comentarios
Municipalidad - Intendente	Apoyo político Apoyo técnico Apoyo logístico Apoyo financiero	Información y datos específicos Proyectos Propuestas	Apoyo político Apoyo técnico Apoyo logístico Apoyo financiero Propuestas de nuevos proyectos	Puesta en marcha de proyectos	Provisión de datos e información sobre los proyectos Fuentes de verificación	La Municipalidad lanzó la convocatoria
UPLA	Asistencia técnica	Asistencia técnica	-	-	-	La UPLA devino en el ETM
Equipo Técnico Municipal ETM-PEC	Apoyo técnico Metodología	Apoyo técnico Metodología Elaboración de documentación Organización de eventos	Apoyo técnico Logística Análisis de consistencia y edición de proyectos Elabora documentos Organiza eventos de sensibilización, formación Contacta expertos	Apoya la formulación específica. Apoya gestiones de financiamiento Articula contactos y actores	Apoya la obtención de datos e información Colabora con las comisiones Pone en marcha la formulación de informes Provee la logística	El ETM fue un actor esencial a lo largo de todo el proceso
Unión Industrial de Córdoba	Participación activa con propuestas puntuales	Participación activa con propuestas puntuales	Participación activa con propuestas puntuales	Participa en ADEC en el C.E., y en la Incubadora de Empresas. También activa intervención en comisiones de trabajo		

Cámaras				Participan en ADEC y canalizan algunos programas como el de Bonos de Capacitación		
Bolsa de Comercio				Apoya con información, participación en debates y conferencias		
Asociaciones Profesionales	Participación activa con propuestas puntuales	Participación activa con propuestas puntuales	Participación activa con propuestas puntuales	Aportan la visión desde sus instituciones sobre los proyectos		Participaron muy activamente dando debate en defensa de sus intereses
Universidades	Participación activa con propuestas puntuales	Importantes aportes desde la visión académica	Proponen y promueven proyectos	Participan en la Incubadora de Empresas, aportan recursos humanos y económicos Actúan como aporte técnicos	Voceros de Informes. Aportan datos para la confección de los mismos. Aporte académico	Pasantes, becarios y profesionales se involucraron en diversos proyectos
Dirigentes Vecinales	Activa participación con propuestas	Activa participación con propuestas			Informantes y voceros en reuniones públicas	
Sindicatos	Legitiman con su presencia	Legitiman con su presencia				
ONGs	Activa participación con propuestas	Activa participación con propuestas	Activa participación con propuestas	Promueven proyectos	Elaboran informes Presentan informes como voceros	Intensos debates sobre la definición de políticas y

						prioridades
Unión de Organizaciones de Base	Activa participación con propuestas	Legitiman con su presencia	Su participación decayó a lo largo del proceso			
Gobierno Provincial	Legitiman con su presencia	Legitiman con su presencia Articulan recursos para proyectos puntuales				
Iglesia	Activa participación con propuestas	Legitiman con su presencia				
Prensa/TV	Legitiman con su presencia y aportan a la difusión del Plan	Legitiman con su presencia y aportan a la difusión del Plan	Legitiman con su presencia y aportan a la difusión del Plan	Legitiman con su presencia y aportan a la difusión del Plan	Legitiman con su presencia y aportan a la difusión del Plan	

4.2.1. Logros y observaciones

Relaciones Municipalidad – Sector privado – Sociedad civil

Conjuntamente con la flexibilidad como rasgo distintivo de la planificación estratégica, la participación recorre como par indivisible y en forma constante el proceso del Plan Estratégico. La convocatoria a intervenir en la gestión de la ciudad supone una apertura novedosa hacia las visiones de los distintos actores locales. También requiere de un posicionamiento en condiciones de igualdad entre las diversas instituciones, sean del sector público, del privado o tercer sector, superando la clásica asimetría de perspectiva y poder, por una propuesta de simetría explícita.

La experiencia del PEC, tanto a nivel de Dirección con el Comité Ejecutivo como a niveles operativos con las Comisiones de Seguimiento, ha generado diversas instancias de interacción en las que todos los participantes han tenido la oportunidad de realizar sus aportes sin acondicionamientos, y en un plano de equivalencia entre todos los participantes. Señalamos que el PEC requería de una alta participación ciudadana y apuntaba a ser un producto flexible, lo que se mantiene inclusive en su etapa de implementación. Esto se da a través del mecanismo de monitoreo del avance del plan mediante la conformación de las Comisiones de Seguimiento. Las mismas están integradas por los diferentes actores que participaron en la etapa de formulación, pero esta vez con funciones diferentes a las fases anteriores. Estas Comisiones, además de monitorear el avance de la ejecución y el grado en que se van alcanzando los objetivos, están encargadas de identificar las causas por las que no se concretan los mismos, proponiendo al Comité Ejecutivo descartar proyectos porque las realidades cambiaron, modificar sus contenidos y formular proyectos nuevos. De esta manera se va produciendo un procedimiento de ajuste que lleva al Plan a estar actualizado, y le otorga el referido carácter de flexibilidad.

Como parte del nuevo paradigma de gestión participativa, el Plan cuenta dentro de sus principales fortalezas, con innovadoras propuestas de relacionamiento público-privado. Esta nueva forma de cooperación entre sectores, se expresa en proyectos concretos de articulación, donde cada sector aporta lo que mejor sabe hacer, en un proyecto colectivo de beneficios mutuos. En este sentido, el PEC conforma una mesa de acuerdos y consensos de los ejes sobre los cuales el Municipio va a desarrollar su acción de gobierno y el sector privado su actividad. Resulta ser un gran “paraguas” debajo del cual cada tomador de decisiones realiza la planificación con reglas de juego claras y legítimas, consensuadas con los demás actores locales.

Además la experiencia del PEC desarrolló formas novedosas y participativas de gestión, como son la Comisión de Seguimiento y Monitoreo y la Reunión anual de “rendición de cuentas”. Tales son espacios permanentes que van mas allá de la participación en la formulación de Plan o en la ejecución de sus proyectos.

Para que los espacios de participación se den, no solamente se requiere un cambio interno en el ámbito del gobierno, sino también al interno de las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Se trata de un cambio profundo en el relacionamiento entre ciudadanos y su estado. Este cambio se puede describir como: de ciudadanos clientes a ciudadanos socios

Una lectura de cuál ha sido la dinámica de esta transformación en la relación entre el Municipio, las instituciones y la ciudadanía Cordobesa, puede resumirse en tres grandes periodos: el primero y pre-existente, en el que la visión de los ciudadanos fue principalmente enfocada desde su capacidad contributiva, es decir una visión *ciudadano-contribuyente*; un segundo momento, en el que el vecino y su conformidad ganaron peso en la relación y en la orientación de las acciones públicas, que se sintetiza en una visión de *ciudadano-cliente*; finalmente, un tercer periodo, al que el PEC adhiere

particularmente, en el cual se cristaliza la nueva relación entre actores, responde a la perspectiva de *ciudadano-socio*, donde se generan consensos sobre qué modelo impulsar, se da participación en las decisiones, se comparten responsabilidades, derechos y obligaciones, etc. En este sentido, el PEC contribuyó a la transformación de la relación Municipalidad-Ciudadano. Sin embargo se observó que todos los actores vinculados al PEC sobre estimaron la capacidad de participación de las instituciones del sector privado y de la sociedad civil.

En los países donde se originan las primera experiencias de planificación estratégica de ciudades, se cuenta con un escenario social bastante distinto de la realidad Latinoamericana, puntualmente en lo referido a la capacidad de actuación de las instituciones no públicas de la ciudad. Aún con el riesgo de una generalización excesiva, podemos observar que en España o USA, el conjunto de organizaciones que agrupan a los ciudadanos cuentan con una capacidad propositiva y de intervención en la vida pública más fuerte que el promedio de las instituciones de las ciudades Latinoamericanas.

Ocurre entonces que el grado de desarrollo, o la capacidad institucional promedio de las instituciones Cordobesas no es todo lo potente que se esperaría o desearía. Se presenta la situación de que se ponen en marcha convocatorias para participar en procesos de planificación estratégica, en los que se sobredimensiona la capacidad de intervención de los socios externos. Esto se traduce en serios problemas a la hora de la implementación. Típicamente, se generan los espacios para la discusión sobre la ciudad, y los mismos permanecen vacíos o parcialmente ocupados debido a la falta de capacidad de involucrarse por parte de los convocados.

Metodología

En ocasiones, ha ocurrido que un excesivo apego al libreto teórico-metodológico se transforma en un inconveniente, o es causa de conflictos. Tal el caso de la aplicación taxativa del sistema de monitoreo y seguimiento del plan utilizando el método del Marco Lógico. No debe confundirse este comentario con una crítica al mencionado método. Nos estamos refiriendo a la adecuación del método a las necesidades del proceso.

Dicho método supone una capacitación a quienes llevarán adelante el seguimiento, normalmente comisiones de seguimiento, integradas por una diversidad de personas con distintas formaciones. El Marco Lógico es una herramienta muy útil para alguien que a la distancia debe hacerse de una idea de la marcha de uno o varios proyectos, el grado de consecución de sus objetivos y una cierta fidelidad a los mismos. La herramienta considera un conjunto de elementos metodológicos como objetivos de distinto nivel, supuestos, fuentes de verificación, indicadores, etc. Sin embargo, la "lógica" del Marco Lógico no es fácil de aprender desde el sentido común. Requiere de un aprendizaje y ejercitación además de una formación previa básica.

En un plan de esta naturaleza trabajaremos con representantes de organizaciones de toda índole. Quizá para las Universidades, o los Colegios Profesionales el aprendizaje no sea tan complejo. No así para los representantes de organizaciones de base o vecinales, tercera edad, etc.

El comentario apunta a estar atento a que metodología usar de forma permanente. Técnicas simples, que todos puedan entender, que no produzcan un excesivo o innecesario desgaste, siempre adecuadas a la capacidad de apropiación de los actores con los que trabajamos.

La hoja en blanco.

Este comentario se refiere a lo inconveniente de efectuar una convocatoria a la presentación de proyectos por parte de los actores convocados, de un modo excesivamente libre. Como en una hoja

en blanco se elaboren los perfiles de proyectos que desde su institución consideran necesarios para la ciudad.

No proponer una verificación preliminar de quién va a poner en marcha la idea, a quienes les interesa, cual es su viabilidad real, la factibilidad financiera elemental, conduce a crear expectativas falsas entre los participantes, y a un posterior descrédito del espacio del plan.

En ocasiones, ha ocurrido que una invitación así de ilimitada, llevó a las instituciones a creer que con solo presentar un perfil de proyecto el mismo ya estaba incluido de modo automático en la cartera de proyectos del plan, y como tal “alguien” se encargaría de desarrollarlo y ejecutarlo. Otras veces se ha supuesto que el municipio se encargaría de los mismos.

No todos los proyectos que se estudian a lo largo de un plan son estratégicos y terminan incluidos en el mismo. Este mensaje debe transmitirse con claridad a los convocados, tomando muy en cuenta el riesgo de crear expectativas falsas y restar credibilidad a la propuesta.

4.2.2. *Recomendaciones*

Capacidad de participación de socios externos (sector privado y sociedad civil)

Desde el comienzo del proceso hay que incluir como una dimensión más de trabajo, como un componente adicional y un objeto de análisis y diseño, la capacidad de absorción de la propuesta por parte de las instituciones participadas. Para ello, se deberían proponer acciones específicas de sensibilización, y de fortalecimiento institucional a partir de la propia participación en el plan. Claro está que el esperado desarrollo institucional no ocurrirá de modo automático. Por el contrario, será una parte del proceso, y también uno de los logros del plan. Lo interesante es incluir esta cuestión desde el día cero del proceso, y ser conscientes de las limitaciones de nuestras organizaciones, sin suponer capacidades inexistentes en las mismas.

Ser parte, sentirse parte, verse parte.

Además de la efectiva participación de los actores convocados a intervenir en el plan, es necesario construir entre las instituciones un sentimiento de propiedad sobre el mismo. Suele ser menos complicado recibir aportes que lograr una apropiación profunda por parte de los actores externos. Son dos dimensiones que se complementan, pero no son iguales.

Para ello, es necesario que los participantes también aparezcan como parte de la imagen pública del plan. Conviene casi siempre que los voceros del plan sean las instituciones externas en vez de los equipos técnicos, o los funcionarios municipales.

De este modo, los convocados operan aportando al trabajo propiamente dicho, aparecen en los eventos públicos potenciando una imagen de legitimidad ciudadana, y en ese proceso los mismos actores van apropiándose del plan.

La paternidad de las ideas.

Por último, va un comentario respecto de las autorías de los perfiles proyectos del plan. En rigor de verdad, normalmente no se puede hablar de que tal o cual institución fue la autora única de un determinado proyecto. Por el contrario, los proyectos de este tipo de plan suelen evolucionar de las ideas iniciales a perfiles de proyectos a partir de los aportes de distintos actores.

También mediante la edición e integración con otros proyectos y programas que se proponen desde el trabajo del equipo técnico. A su vez, a lo largo del proceso del plan, es decir en el transcurso de las etapas de diseño, los proyectos van modificándose hasta alcanzar su versión definitiva.

Sin embargo, hay que tener presente los distintos aportes que se van sumando a lo largo del ciclo de un proyecto. Ocurre que los participantes del plan no siempre tienen una práctica de trabajo compartido, o requieren de un cierto tiempo para lograr lazos de confianza entre los intervinientes. En ese contexto es frecuente que los actores expresen una marcada sensibilidad respecto de los aportes realizados.

En general, lo más sencillo es tener un criterio más incorporativo que restrictivo, es decir ante la duda incluir en vez de dejar a algún actor sin mencionar. Los participantes valoran enormemente los créditos. Esto es importante, particularmente en las publicaciones de documentos del plan, y en las otras formas de presentación pública de los productos del mismo.

Quién inicia los proyectos?

Los proyectos incluidos en la cartera del plan deben contar con un actor que con suficiente interés en el mismo sea capaz impulsarlo y dinamizarlo. No siempre que se formula un proyecto se verifica la viabilidad de motorización del mismo. Ha ocurrido que ante una convocatoria amplia a la participación, las instituciones participantes presentan una gran diversidad de perfiles de proyectos, todos ellos interesantes, aunque quizá no todos estratégicos.

Sin embargo la cuestión a resaltar es que todo proyecto debe tener un “padrino”, es decir una institución que se preocupe por desarrollar el mismo. Esa iniciativa puede provenir de un actor público o privado, de una institución grande o pequeña, con disponibilidad de recursos o no. Lo que no puede ocurrir es que no tenga interesado o padrino.

Cuando un proyecto carece de este propulsor, indefectiblemente queda relegado al último lugar de las prioridades del plan, y decae, independientemente de la calidad de su formulación o su pertinencia específica. Esto resulta en una experiencia negativa para el conjunto de actores participantes, y principalmente para aquellos que lo formularon.

4.3. Eje estratégico urbano

4.3.1. Logros y observaciones

Red vial Primaria, Urbana y Metropolitana

El PEC ha tenido un impacto muy importante para el mejoramiento y optimización de la Red vial primaria, urbana y metropolitana que se implementa mediante la empresa Caminos de las Sierras, un concesionario privado. Con la concesión de la Red de Accesos (RAC) se ha modernizado la misma, consolidando el rol de Córdoba como nodo de intercambio, y se ha garantizado y diversificado la inversión. El PEC reforzó la decisión en favor de mejoras en la gestión de tráfico / tránsito en vez de inversiones de gran costo por construcción de túneles.

Sin embargo, la municipalidad tuvo que renegociar el contrato con la empresa concesionaria para el mejoramiento de las vías, incluyendo también la circunvalación en el paquete de las carreteras afectadas por la cobranza de peajes. Este aspecto se manifestó como un tema bastante politizado. La RAC tuvo impacto en una alta valorización de tierras periféricas, lo cual impulsó la especulación el valor de terrenos. Los asentamientos “country” representan una liberalización de normativas para atraer inversión privada. Esta situación perjudicó a la ejecución de la Ronda Urbana, la

circunvalación para la reducción de tráfico en el centro. Sólo se pudo ejecutar un 40% de este proyecto por problemas de adquisición de terrenos.

Vivienda

El proyecto de la urbanización y revitalización de áreas periféricas de la ciudad ha logrado atender un 40% de las comunidades priorizadas en asistencia de vivienda para familias de escasos recursos. Es destacable la búsqueda de estrategias y fondos que permiten asociar a diversos actores, gobierno nacional, provincial, municipal, ONGs y organizaciones de base, en la solución del problema de hábitat para estas familias.

Infraestructura urbana

Con el PEC y con el estímulo de privatización y concesión se realizaron importantes avances en la dotación de servicios. Por esta vía se aseguró un importante flujo de capital hacia la infraestructura. Aproximadamente el 50% de la inversión municipal en obras públicas corresponde a la provisión y el mantenimiento de la infraestructura urbana.

A pesar de los logros, no se ha podido cumplir con el objetivo de revisión y reformulación de las normativas urbanas de uso de suelo en general y el uso industrial – comercial. Falta un marco referencial actualizado y un estudio de los impactos de las normativas. La situación de alta flexibilidad del sector comercial no facilitó una intervención. Los “shoppings” no solo demuestran el poder adquisitivo, sino también su predominio que supera cualquier racionalidad de la planificación urbana.

La reorganización del comercio con la formación de grandes complejos de “shopping” tiene impactos negativos para el comercio en el centro que está perdiendo vitalidad y atracción. Mientras el comercio en el centro está perdiendo su estatus, crecen nuevos centros comerciales en forma de micro-ciudades alrededor de los hiper mercados.

El Plan Director del PEC no pudo avanzar en una entrega integral de las infraestructuras urbanas por causas vinculadas con la privatización de los prestadores de servicios. No se ha podido, a pesar de serios intentos, establecer un marco de concertación y coordinación entre las empresas de servicios e infraestructuras.

Revitalización del área central

La revitalización del área central ha avanzado bastante con la recuperación-rehabilitación del patrimonio monumental, la modernización de veredas, arborización, una frecuente recolección de basura y medidas de reducción de congestión. Parcialmente hubo éxito en el estímulo de inversiones privadas para la revalorización de sectores típicos incluyendo el mantenimiento de casas.

Sin embargo, la redefinición de la vocación del área central frente a las nuevas tendencias del desarrollo de la ciudad está pendiente. El patrimonio no-monumental, aun existente, no parece contar con medidas adecuadas de estímulo y/o de protección.

El conflicto entre una liberalización total de las normas urbanísticas y un desarrollo guiado y estructurado no ha sido resuelto por el PEC.

4.3.2. Recomendaciones

El trabajo de planificación debe ser dominado por los técnicos en vez de los políticos. Se requiere de un cambio mental a favor de la profesionalización de la planificación

La dinámica de los cambios que exige la ciudad exigen priorizar el proyecto de actualización y/o reformulación de los instrumentos para la gestión urbanística

4.4. Eje de medio ambiente

4.4.1. Logros

De los proyectos del eje ambiental, los siguientes están en vías de implementación:

Manejo integral de cursos de aguas superficiales naturales

Este proyecto que principalmente tiene impacto sobre los ríos Suquía y la Cañada significa una mejora substancial para la ciudad, no sólo en asuntos paisajísticos, pero también como pulmón verde urbano.

Educación ambiental

La formación de ciudadanos en la problemática ambiental en circuitos de educación formal, no formal e informal. La Universidad Tecnológica y la Universidad nacional han establecidos cursos de Maestría en Gestión Ambiental, mientras la Universidad Libre del medio Ambiente de la Municipalidad ha ejecutado docenas de eventos para un público amplio en el que participaron miles de ciudadanos. Se organizaron concursos y premios para la recolección de botellas reciclables y para iniciativas de artesanías hechas de material reciclado.

Gestión de residuos industriales

Se ha ejecutado un censo de industrias en cuanto a sus residuos y emisiones. Gradualmente se intenta actualizar las normas correspondientes.

Evaluación y control de contaminación

La municipalidad logró establecer un sistema permanente de monitoreo de la contaminación de aire, suelo y agua. Se estableció un laboratorio donde se hacen permanentemente análisis de las muestras.

Desarrollo sustentable del Cinturón Verde

En el cinturón verde de la ciudad se establecieron parques, plazas y paseos además de nuevos corredores de flora y fauna. Hay un programa flori - hortícola que se ha enriquecido por actividades públicas-privadas. Está pendiente la introducción de un parque agro-industrial con industrias ambientalmente sustentables.

4.4.2 Observaciones

Ha sido difícil convencer a los profesionales municipales que la gestión ambiental es más compleja, que la siembra de árboles o la construcción de parques.

Según los representantes de las industrias, el gobierno municipal todavía no ha podido establecer normas claras y adecuadas para el manejo de los impactos ambientales de las industrias. Mientras tanto existe una colisión de intereses entre los criterios ambientales y la capacidad de generar empleo estable.

La recuperación ambiental de la Ciudad Universitaria y su inserción en un sistema ambiental y paisajístico, ha sido uno de los proyectos menos exitosos del eje, principalmente por falta de consenso sobre los objetivos y la manera de como lograrlo.

El PEC y el eje ambiental, perdieron credibilidad con las organizaciones ecológicas. Estas estuvieron entusiasmados al comienzo del proceso de planificación estratégica, pero luego se retiraron con cierta decepción, porque su visión de lo que el medio ambiente necesitaba no había sido recogida de manera esperada.

4.4.3 *Recomendaciones*

Sería importante reiniciar el dialogo con las organizaciones ambientalistas para que se establezca nuevamente una concertación multi-institucional público–ONG–Organizaciones de Base.

4.5. **EJE SOCIAL**

4.5.1. *Logros y observaciones*

El eje social es la parte más débil del PEC. Si bien se implementaron algunos proyectos, estos se caracterizan por su falta de visión innovadora en el tema y por la ausencia de vínculos con los otros ejes estratégicos, notablemente con el eje de desarrollo económico.

Se atribuye este hecho a dos causas:

- La crisis económica en Argentina es posterior al diagnóstico del PEC, y por lo tanto el problema del desempleo, si bien se identifica, no recibe la atención que recibirán hoy en día.
- En la comisión del eje social habría mayor dificultad para llegar a un consenso sobre las causas y las soluciones de la problemática. La comisión reflejó fuertemente la característica Cordobeses de ser una ciudad conservadora, tradicional (vea 1.6.) que busca la solución a los problemas sociales sobre todo en proyectos paternalistas y asistencialistas. Lo opuesto era la tendencia de algunas ONG's y también de la Unión de Organizaciones de Base que iba en búsqueda del derecho de ciudadanía y la auto-gestión.

Se puede decir que en este caso el “tradicionalismo” ganó, con la consecuencia que las ONG's y las Organizaciones de Base están entre los más desilusionados con relación al PEC.

Los proyectos implementados son:

- Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN) que recibe el aporte del Banco Mundial y trabaja en los centros comunitarios donde se ha creado una infraestructura substancial.
- Promotoras Comunitarias de Salud, como estrategia de programación local participativa
- Mejoramiento de Atención de la Emergencia Sanitaria.
- Transformación del Abordaje de la Problemática Alimentaria en Comunidades Urbanas, otros Proyectos que están en vías de implementación, pero que son controvertidos y operan por lo tanto con mucha dificultad, son:
 - Estrategia Local Participativa en Salud Sexual y Reproductiva;
 - Proyecto de Niños y Adolescentes en situación de Riesgo “Chicos de la calle” La controversia se da sobre la estrategia de que los niños se mantengan vendiendo la revista “Luciernas”.

V. EJE ESTRATEGICO DE DESARROLLO ECONOMICO

5.4. Introducción

El desarrollo económico de Córdoba, como uno de los cuatro ejes estratégicos, recibió considerable importancia en el proceso de planificación estratégica y posteriormente en la implementación de sus proyectos institucionales. Esta situación es llamativa, ya que para Córdoba, como para la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el desarrollo económico local es un tema nuevo. Los gobiernos municipales normalmente no cuentan con la estructura administrativa ni con el conocimiento como para desempeñarse en el rol del promotor del desarrollo económico local. Además existe muy poca conciencia de que el desarrollo económico debería ser tarea de un gobierno local. Ante tal situación es interesante analizar como Córdoba se organizó para el desarrollo económico de la ciudad.

5.5. El desarrollo económico local en el proceso de planificación

El tema ha sido impulsado por el Equipo Técnico Municipal (ETM) a cargo del proceso de Planificación Estratégica. Inicialmente aparece como uno de los temas en el pre-diagnóstico, preparado por el ETM, como insumo para los talleres de diagnóstico participativo. La inclusión del tema desde el primer momento de elaboración del pre-diagnóstico es producto de convicción personal de algunos integrantes del ETM; en este momento el gobierno municipal no tenía ninguna política, ni estructura administrativa para el tema, ni existiera un marco normativo que indicase que el gobierno municipal tendría que desempeñarse en este tema.

Como producto del análisis de los talleres de diagnóstico participativo, el tema de desarrollo económico local está incluido como uno de los ejes estratégicos del PEC y se forma una comisión sectorial para la profundización de la problemática, la formulación de lineamientos estratégicos y la formulación de ideas de proyectos. La comisión estaba principalmente compuesto por representantes del gobierno municipal y el sector privado, lo cual representa una innovación en el relacionamiento entre los dos sectores. Sin embargo se puede discutir si la comisión refleja del todo la institucionalidad pertinente para el caso, especialmente tomando en cuenta el importante lado social que tiene el Desarrollo Económico Local (DEL) en su vínculo con el empleo.

Es el ETM que elige y convoca a las instituciones y organizaciones integrantes de la comisión.

En este sentido la comisión refleja mas la interpretación del ETM de DEL que la de la sociedad. A pesar de la apertura que en principio existe para que otras organizaciones se sienten libres de incorporarse a las comisiones temáticas, la práctica enseña que estas se sienten mas bien excluidas al no ser invitados por el ETM. Tal es el caso de la Unión de Organizaciones de Base que, en representación de muchos desempleados y micro empresarios, hubiera deseado participar en la comisión sectorial de desarrollo económico. Sin embargo, solamente estaba invitada a participar en la comisión para desarrollo social y para desarrollo territorial. Por un lado esta situación demuestra la interpretación particular del ETM en los temas de desarrollo económico y pobreza, limitando la pobreza a un problema social y de acceso a vivienda, sin mayor vínculo con lo económico. Por otro lado demuestra la limitada capacidad de la Unión de Organizaciones de Base de ocupar espacios de participación creados en el proceso del PEC.

La comisión identifica los siguientes obstáculos y áreas problemáticas en cuanto a la economía local:

1. La competitividad de la ciudad, en un escenario de rápida integración regional, requiere de oferta e infraestructura moderna y eficiente.
2. Existencia de importantes rigideces para mejorar el dinamismo y la capacidad de innovación (competitividad) de las empresas, en particular las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs)
3. Desarticulación entre oferta y demanda en el mercado laboral. Los nuevos empleos surgidos tanto en los sectores más dinámicos, como en los beneficiados por el modelo económico, no alcanzan para absorber los trabajadores expulsados de los sectores en reestructuración.
4. Escasa atención en la formación de recursos humanos calificados de todo tipo. Las modificaciones en el sistema productivo y las innovaciones tecnológicas, exigen una fuerza de trabajo cada vez más calificada.
5. Escasa preocupación por el desarrollo económico específico de la ciudad, que siempre estuvo subsumido en las políticas de nivel provincial y nacional. No existen estudios y/o áreas institucionales que trabajen orgánicamente en la reactivación de la economía urbana de Córdoba.
6. La ciudad no está todavía eficientemente integrada a su ámbito macro-regional (MERCOSUR) y por lo tanto pierde posibilidades de competir frente a otros grandes centros urbanos.

Frente a esta situación la comisión del eje estratégico de desarrollo económico formula el siguiente objetivo:

Posicionar a Córdoba como ciudad competitiva, articuladora del sistema de ciudades del centro, norte y oeste del país, en una economía integrada al Mercosur.

Los objetivos particulares son:

1. Fortalecer el desarrollo de la economía urbana de la ciudad mediante el trabajo orgánico y conjunto del estado municipal con áreas institucionales públicas y privadas.
2. Diversificar la base económica de la ciudad y su área metropolitana mediante:
 - 2.1. El "fortalecimiento" de las actividades:
 - 2.1.1. Industriales.
 - 2.1.2. De servicios (culturales, a empresas, etc.).
 - 2.1.3. Turismo.
 - 2.1.4. Productivas del cinturón verde de la ciudad.
 - 2.2. El mejoramiento de la calidad de los recursos humanos en consonancia con la innovación tecnológica, y la promoción de la integración entre centros de formación y el sistema productivo.
 - 2.3. La consolidación del mercado regional de capitales
3. Estructurar la ciudad como un nodo de comunicaciones físicas, telecomunicaciones y centro de distribución del ámbito regional.
4. Fomentar el desarrollo de nuevas actividades especializadas, tendientes a la prestación de servicios de alta calificación, orientados a dinamizar preferentemente a las PyMEs

Para la operatividad de los lineamientos estratégicos la comisión se reúne con el fin de proponer proyectos que aportarían a la implementación de las estrategias de DEL. Las ideas que surgieron

tienen su origen en sugerencias de los miembros de la comisión. Sin embargo, las modalidades finales de las propuestas institucionales requieren de un alto conocimiento técnico y han sido productos de mucha elaboración por parte del ETM sobre la base de ideas iniciales. Así se transformo la idea de un vecino de “apoyar a los pequeños empresarios” en el proyecto “Incubadora de Empresas”. Conocer la modalidad Incubadora de empresas es algo que corresponde a profesionales con educación en desarrollo empresarial y no tanto a vecinos comunes de la ciudad.

En el eje estratégico de DEL, el PEC cuenta con dos propuestas de proyectos que buscan una nueva modalidad institucional: la cooperación / asociación público-privado. Estas son: La Agencia de Desarrollo Económico Local y la Incubadora de Empresas. Pero, para poder enfrentar la cooperación con el sector privado y la sociedad civil en este ámbito, el gobierno municipal también necesita transformar su estructura administrativa. A tal fin, se crea la Subsecretaría Municipal de Planificación Estratégica y Desarrollo Económico Local. Es a través de esta unidad, que abarca tanto el ETM, como personal específicamente asignado para el DEL, que se inician los dos proyectos institucionales.

5.6. La Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL)

5.3.1. Antecedentes del modelo

La figura de la Agencia de Desarrollo Económico Local (o de desarrollo regional) tiene su origen en Europa donde los gobiernos nacionales a partir de los años 70 impulsan el desarrollo económico de ciudades y regiones que tienen un difícil desarrollo económico o que cuentan con estructuras industriales obsoletas. Estas políticas en un primer momento están orientadas hacia la atracción de inversiones y empresas ajenas a la región, para luego enfatizar más el desarrollo del potencial empresarial endógeno. Con este cambio de énfasis, también el DEL es cada vez mas un asunto de gobiernos locales, aunque no deja de existir la inversión pública nacional y, mas recientemente, la inversión de la Unión Europea. Para la implementación de las políticas se desarrollan estructuras institucionales, que a pesar de contar con una fuerte inversión por parte de gobiernos nacionales y locales, son independientes de ellos y operan muchas veces en asociación con el sector privado. Sus fines generalmente son: la generación de empleo local a través del desarrollo de la industria local.

En América Latina, hasta ahora, el modelo de la Agencia ha sido poco difundido, aunque existen experiencias en DEL en Chile, Perú, Brasil y Centro-América

En general, los principios de una Agencia de DEL son las siguientes:

- Es una organización de índole público-privado que agrupa todos los actores pertinentes para el desarrollo económico dentro de cierto contexto territorial. En su asamblea amplia, la ADEL busca el consenso en cuanto al rumbo del desarrollo económico de la localidad. En este sentido, una ADEL podría ser una continua actualización de un proceso de planificación estratégica.
- Además del consenso, la ADEL busca la coordinación entre los diferentes actores involucrados en términos de sus funciones y actividades con el fin de evitar duplicación de esfuerzos, desperdicio de recursos y/o grandes vacíos en el tejido local de servicios a la economía local. En este sentido una ADEL es un instrumento institucional que contribuye a la eficiencia y la competitividad de la localidad (ciudad).

En la mayoría de los casos Europeos, las ADEL tienen las siguientes funciones:

- Un centro de información y de estudio de la economía local, instrumental para la toma de decisiones sobre las estrategias que sigue (ciudad o región).
- Un centro instrumental para la atracción de nuevas inversiones.
- Un centro de coordinación y oferta de servicios para el desarrollo y la innovación empresarial, especialmente dirigidos hacia el sector de PyMEs.
- Un centro de coordinación y oferta de capacitación empresarial y de formación de recursos humanos.
- En algunos casos: un centro de administración de programas específicos de generación de empleo.

¿Porque apoyar a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs)?

- Las PyMEs, y también la Micro empresa forman el potencial empresarial endógeno de la localidad.
- Por tanto, una vez establecido y funcionando las PyMEs son una fuente de empleo estable (contrario a las grandes empresas flexibles en reubicarse sí las condiciones en otro lugar son más favorables).
- Las PyMEs generan mas empleo por unidad de capital invertido que las grandes empresas.
- Las grandes empresas normalmente tienen sus propios departamentos de servicios e innovación, mientras las PyMEs tienen que buscar estos servicios fuera de la empresa.

5.3.2. La Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba

La Agencia de Desarrollo Económico de Córdoba (ADEC), es la primera experiencia de la ciudad en tener una asociación público-privado en una forma institucional (diferente a una asociación público-privada para una obra específica como una carretera).

Los socios fundadores de la ADEC son 13 cámaras empresariales y el gobierno municipal. Ultimamente el Colegio Profesional de Economistas está interesado en incorporarse como socio nuevo. La ADEC cuenta con una Junta Directiva, cuya presidente y vice-presidente son del gobierno municipal. En principio el Intendente también es el presidente de la ADEC. Los otros tres puestos en la directiva son para los socios privados. Así resulta que el gobierno municipal tiene un importante derecho a voto, pero minoritario.

La ADEC tiene una oficina y un equipo técnico mínimo, consistente de un gerente y un apoyo administrativo. Bajo la supervisión de la Junta Directiva, el gerente desarrolla las siguientes funciones:

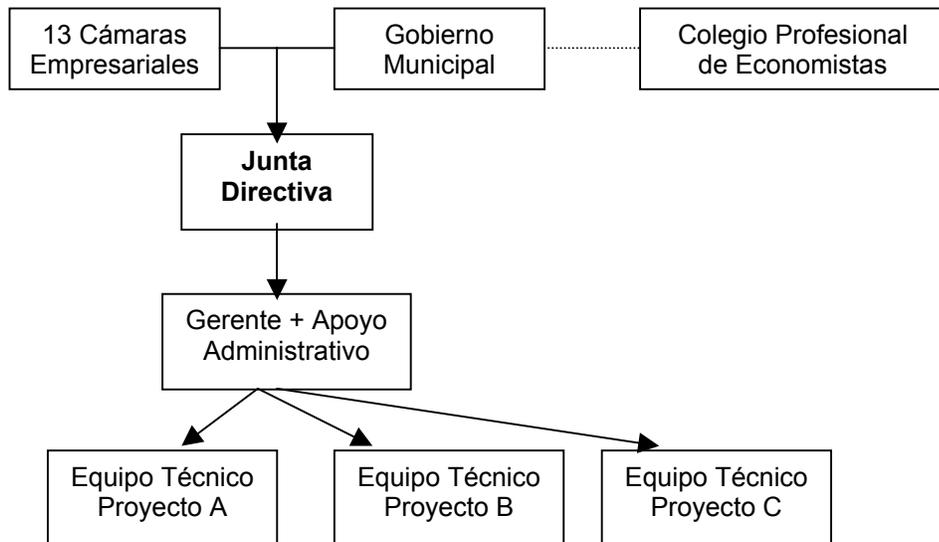
- Diseñar y gestionar proyectos que contribuyen al cumplimiento de las líneas estratégicas de desarrollo económico del PEC.
- Establecer y mantener alianzas estratégicas con otros organismos con el fin de poder realizar los proyectos y actividades con suficiente apoyo financiero e institucional.
- Informar a la Junta Directiva y a la Asamblea.

En la medida en que la gerencia genera proyectos, la ADEC puede contratar mas técnicos para la implementación de los proyectos. Estos equipos técnicos solamente trabajen la ADEC mientras dura el proyecto. La fórmula, de un equipo técnico mínimo que tiene la posibilidad de contratar mas técnicos, cuando necesario, hace de la ADEC un instrumento ágil que opera eficientemente con recursos mínimos.

Los salarios del gerente y del apoyo administrativo están incluidos en el presupuesto del gobierno municipal. Todos los socios contribuyen a cubrir los costos operativos de la ADEC, aunque no existen cuotas fijas. Todo depende de la solvencia de los socios, lo cual resulta en que la ADEC

también se ve afectada por la crisis económica en Argentina, ya que las cámaras socias no pueden contribuir adecuadamente.

Organigrama de la ADEC



5.3.3. Objetivos y proyectos de la ADEC

Los objetivos de la ADEC son:

- Constituirse en un instrumento transformador, gestor y promotor del desarrollo económico y social de la ciudad.
- Optimizar el uso de los recursos endógenos.
- Diversificar la estructura económica productiva.
- Posicionar competitivamente a Córdoba en su espacio regional e internacional.

La ADEC formula y gestiona proyectos en las siguientes áreas:

- Capacitación.
- Información.
- Promoción.

Capacitación

El propósito general del programa de capacitación es elevar los niveles de productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) mediante acciones orientadas a desarrollar el mercado de la capacitación.

Dentro del programa la ADEC, en este momento, implementa el proyecto “Sistema de Bonos de Capacitación Empresarial” El objetivo de este proyecto es readecuar la oferta de capacitación

orientándola a que cubra de un modo más flexible, práctico y concreto las necesidades de calificación y recalificación de los recursos humanos de las MiPyMEs de menos de veinte empleados. Provee información a la oferta y demanda de capacitación y subsidia parcialmente la capacitación mediante un sistema de bonos. Este programa se financia con una donación del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con recursos de contraparte local.

El programa consiste de:

- Un sistema de bonos de capacitación, el cual canaliza hacia las empresas un subsidio parcial para la compra de servicios de capacitación orientando a incentivar la inversión.
- Un sistema de información referencial (SIR) de oferta de capacitación del programa, para disminuir las asimetrías de información que existen entre oferentes y demandantes de capacitación, contribuyendo a reorientar la oferta.

El programa prevé capacitar 20.000 beneficiarios de bonos al año 2001. En el primer año del programa (1999) se han registrado en el SIR mas de 150 institutos de capacitación que ofrecen mas de 200 cursos diseñados especialmente para las MiPyMEs.

Información

La ADEC ofrece información en los siguientes ámbitos:

Oferta Productiva

Un sistema de información y consulta de la oferta productiva de la ciudad de Córdoba, que además integra la Red de Intercambio Comercial del Mercosur. Dicha información fue editada en formato CD con datos de 28.000 empresas de las ciudades integrantes de la Red de Mercociudades.

Base de Datos

La ADEC prevé ofrecer un conjunto de bases de datos con información de consultas para las MiPyMEs de Córdoba. En mayo 2000 esta actividad se inició.

Sistema de Información Referencial

El sistema de información anteriormente mencionado, para que las MiPyMEs puedan realizar consultas referentes a la oferta de capacitación (temáticas, institutos, cursos, precios, etc.) existentes en Córdoba.

Promoción

Régimen de Promoción de Actividades Exportadoras

La ADEC realiza la promoción y gestión para la “Declaración de Interés Municipal” de ferias comerciales, misiones, rondas de negocios, exposiciones, congresos, etc. que se realicen en el exterior, a fin de que las empresas locales cuenten con el apoyo municipal mediante la entrega de un Certificado de Crédito Fiscal Municipal.

Parque Industrial de Producción Agroalimentaria

La municipalidad de Córdoba ha puesto en marcha el proyecto de implantación de un Parque Industrial Agroalimentario, localizado en un predio de 65 hectareas colindante al Mercado Frutihortícola de la ciudad de Córdoba y su objetivo principal es la radicación de empresas industriales del sector agroalimentario que sean ambientalmente adecuadas. La ADEC participa en este proyecto como ente promotor y aspira a ser el ente administrador del parque.

Ferias y Misiones Comerciales

La ADEC coordina la logística de Misiones Comerciales provenientes del exterior, preparando agendas, reuniones y contactos con empresas locales e internacionales, difunde y participa en ferias comerciales nacionales, del Mercosur e internacionales.

Programas de Apoyo a las PyMEs

La ADEC funciona como ventanilla concentradora de información respecto a los programas de financiamiento, capacitación, asistencia técnica, etc. que ofrecen los distintos niveles de gobierno para las PyMEs, con el fin de ofrecer a las empresas las distintas alternativas y oportunidades para mejorar su competitividad.

Centro de Atención del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE)

La ADEC está autorizada para constituirse en ventanilla de información del Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE) de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Presidencia de la Nación.

Además de estos programas y proyectos que están en un mayor o menor grado de realización, la ADEC cuenta con una cartera de proyectos / programas en desarrollo o en fase de negociación. Estos son:

Programa de Transferencia de Tecnología del Cono Sur

Este programa consiste en un convenio entre la ADEC y la Sociedad Internacional de Profesionales en Desarrollo Económico de Quebec (SIPDEQ), para obtener financiamiento a fondo perdido en el marco de los programas de financiamiento de transferencia tecnológica de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Los ejes de cooperación de este convenio son:

- 1) La reconversión industrial.
- 2) La diversificación de la base productiva.
- 3) El apoyo o/y el fortalecimiento de las PyMEs, especialmente en las siguientes materias:
 - a) La exportación.
 - b) La certificación de calidad.
 - c) Las alianzas estratégicas.
 - d) El financiamiento.
 - e) La información.

Creación de un Instituto Terciario Técnico (no universitario)

La creación de tal Instituto tendrá el fin de dictar carreras técnicas orientadas y definidas por demanda de los sectores productivos locales. El objetivo es lograr una mejor calidad y eficiencia de este sector de la educación superior destinado a la formación técnica, promoviendo la atención de las demandas laborales, la formación de nuevos perfiles profesionales y ofreciendo alternativas tendientes a superar sus problemas más críticos.

Estudios sectoriales de competitividad

La creciente globalización, la apertura comercial y financiera a partir de los inicios de la década del '90 y la constitución del Mercosur son tres fenómenos de innegable importancia que tendieron a ampliar el número de mercados a los cuales la producción de las empresas Cordobesas puede, al menos potencialmente, abastecer. En este contexto, la ADEC, la Universidad Nacional de Córdoba y el Gobierno de la Provincia de Córdoba, se articulan en la elaboración de un proyecto de estudios sectoriales de competitividad con el fin de contribuir al desarrollo económico.

Guía de Promoción de la Ciudad para la Atracción Turística y la Inversión

Con el Ayuntamiento de Córdoba, España, se firmo un acuerdo de proyecto para la elaboración de una Guía de promoción de la ciudad para la atracción turística y la inversión.

Creación de una Entidad Oferente de Micros y Pequeños Créditos

La necesidad de aportar una solución al problema de financiamiento que padece la Micro y Pequeña Empresa, sector que se encuentra respecto de otros, desprotegido ante el déficit de políticas estatales de los gobiernos provinciales y nacionales sobre el tema, surge la formulación de un proyecto cuyo objetivo es la creación de una entidad oferente de Micro-crédito.

Esta entidad proveerá servicios financieros a micro y pequeños empresarios a través del desarrollo de una tecnología crediticia innovadora adecuada a sus realidades, lo cual implica costos ajustados a la capacidad del sujeto de crédito y un otorgamiento más rápido y menos burocrático que el de los bancos existentes y más eficiente, seguro y barato que el sector no bancario.

5.4. La incubadora de empresas

Otro proyecto que se desarrolla bajo un acuerdo inter-institucional separado de la ADEC es la incubadora de empresas. Se trata de un proyecto común del gobierno municipal, la Universidad Nacional y la Universidad Tecnológica

Una incubadora de empresas es, en principio, una organización que facilita apoyo intensivo en el campo tecnológico y administrativo a empresas que tienen un alto riesgo de fracaso. Este riesgo puede existir porque el empresario:

- No tiene suficiente conocimiento del producto o el proceso productivo.
- No tiene suficiente experiencia empresarial.
- No tiene suficiente conocimiento y experiencia en los dos ámbitos.

Una incubadora generalmente se desarrolla en un espacio físico específico: un edificio industrial con varios locales, donde se pueden ubicar las pequeñas empresas y los servicios de apoyo. Así las empresas incubadas por ejemplo comparten una oficina administrativa con facilidades de telecomunicación. Este espacio sin embargo, no es un “sine qua non” para el funcionamiento del principio de la incubadora. Las empresas incubadas pueden hacer uso del servicio durante sus primeros años de existencia, usualmente hasta llegar a su punto de equilibrio. A partir de este momento se supone que la empresa puede caminar sola y una nueva empresa puede ocupar el espacio.

Las incubadoras que se desarrollan en un espacio determinado tienen por lo general una alta visibilidad y son por lo tanto muy atractivas para propósitos políticos. Sin embargo, el servicio intensivo para relativamente pocas empresas hace de una incubadora un instrumento sumamente caro, especialmente sus costos de “overhead”. Por lo tanto es importante la selección de empresas: solamente tendrían que entrar empresarios con ideas innovadoras que aportan estratégicamente al desarrollo económico local y que puedan tener un impacto mucho mas allá de una pequeña empresa funcionando.

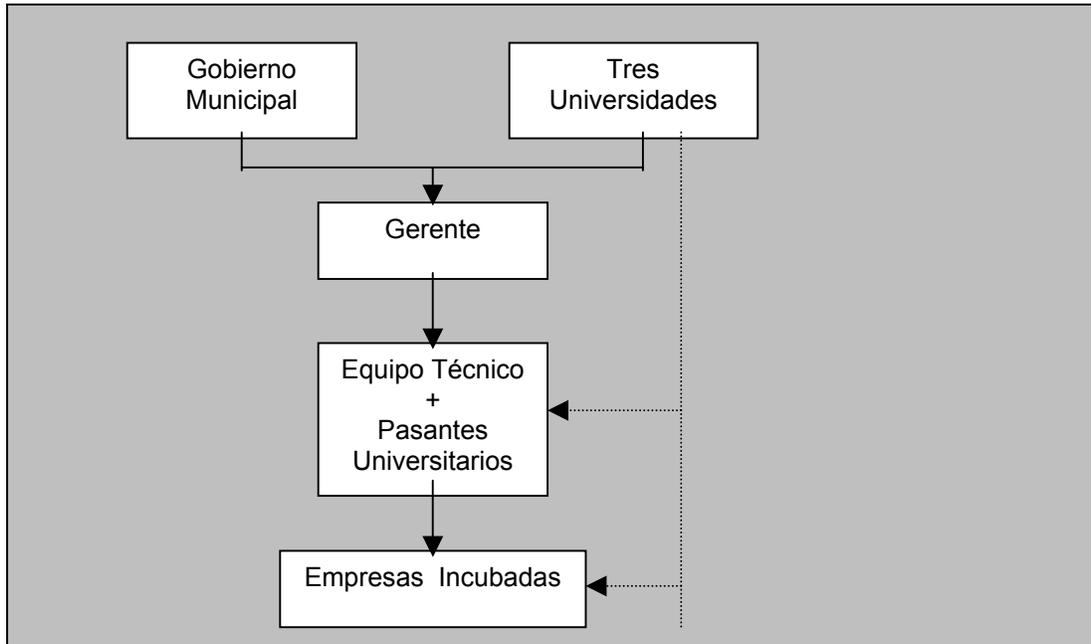
Como mencionado, la incubadora de Córdoba funciona bajo un acuerdo entre el gobierno municipal y dos universidades. La municipalidad facilita el edificio, así como el salario del gerente. Las universidades proveen la asistencia técnica y administrativa a las empresas incubadas. Para bajar los costos y para aprovechar que la incubadora sea un instrumento de aprendizaje mutuo, las universidades brindan sus servicios a través de estudiantes en sus últimos años de diversas carreras técnicas y de administración de empresas, que hacen su pasantía en la incubadora.

La incubadora ocupa una fabrica obsoleta que ha sido transformada para el caso y ofrece espacio para 15 empresas. Las empresas pueden quedarse tres años y después recibirán un servicio post-incubación. La Incubadora tiene un poco mas que un año funcionando, así que todavía no se puede medir su éxito. Los incubados pagan un monto de USD 120, - mensualmente para la ocupación del modulo, mientras que una vez independientes pagaran retroactivamente 1 % de su ganancia sobre los años incubados.

Los empresarios incubados tienen por lo general un nivel de educación universitaria. La incubadora podría por tanto desarrollarse en un centro de investigación e innovación, si es que reciba suficiente proyectos innovadoras, lo cual en este momento no es el caso.

La Incubadora encuentra obstáculos en los costos de la operación, o más bien en falta de financiamiento. Por tanto esta pensando en diversificar sus servicios y ofrecer incubación externa y servicios de apoyo empresarial en general. Para los incubados el problema más grande es la comercialización de sus productos.

Organigrama de la incubadora



5.5. Logros y observaciones en cuanto al DEL en Córdoba

5.5.1. Proceso participativo y de planificación

5.5.1.1. Logros

Con la determinación de los integrantes del ETM se ha logrado convencer tanto a las autoridades municipales, como a los actores de la sociedad civil, que el desarrollo económico de la ciudad es un tema que corresponde al gobierno local asumir. Se logró transformar la estructura administrativa del gobierno municipal, incluyendo una subsecretaría para el caso.

En la comisión temática para el eje estratégico de desarrollo económico se logró articular una serie de actores pertinentes a la iniciativa, creando así una amplia legitimidad social para la inclusión del tema en las políticas municipales. La nueva relación entre sector privado y gobierno municipal que resulta de este proceso de planificación y que consolida en la asamblea de la ADEC es una innovación importante en la interpretación del rol del gobierno municipal en el fortalecimiento de la comunidad empresarial. Estas nuevas actitudes y aptitudes logradas por el municipio y los agentes productivos crean un campo propicio para lanzarse hacia el indispensable cometido de promover el desarrollo económico local, en su acepción de “desarrollo” y no solo de “crecimiento” económico.

5.5.1.2. Observaciones

Si bien la comisión del eje DEL ha sido de amplia consulta, con el logro arriba mencionado, se nota que refleja más que todo la interpretación del ETM del tema. La convocatoria por parte del ETM a la comisión de alguna forma significó también un cierre de espacios de participación, no tanto porque

no era permitida la participación de otras organizaciones, sino porque estas no eran capaces de apropiarse de espacios creados en el proceso de planificación estratégica.

Por la misma interpretación del ETM y la composición de la comisión de DEL, con fuerte inclinación hacia el desarrollo y la competitividad empresarial, no se estableció un mayor vínculo con el eje estratégico de desarrollo social. Si bien se identifica el desempleo como uno de las áreas problemáticas dentro del tema de desarrollo económico, ni los lineamientos estratégicos, ni las propuestas de proyectos, lo reflejan de manera directa. Los proyectos propuestos suponen un impacto indirecto sobre la generación de empleo, sin embargo no se prevé muchas actividades que garanticen que los desempleados locales puedan acceder a los empleos creados. Por otro lado, los lineamientos estratégicos del eje de desarrollo social de ninguna manera toman en cuenta el vínculo con la economía local y no hay propuestas relacionadas a generación de fuentes de ingreso y empleo.

Una explicación podría ser que, si bien la municipalidad asumió la facilitación del desarrollo empresarial como un papel del gobierno local, no hace lo mismo con el empleo. O como explicó la subsecretaria de desarrollo económico: el asunto del empleo pertenece al estado nacional.

La excepción a lo anterior podría ser la propuesta de un Instituto Terciario Técnico (no universitario). Sin embargo esta propuesta esta mas orientada a la mano de obra calificada que requieren las empresas transformadas, competitivas e innovadoras que los otros proyectos que DEL pretende generar. Es por lo tanto, una propuesta a largo plazo, orientada hacia las necesidades empresariales y no hacia las necesidades de la fuerza laboral actual.

Existe una discrepancia entre los posibles proyectos propuestos por los integrantes de la comisión y los proyectos institucionales finalmente priorizadas e implementadas. Tal situación puede llevar a una falta de respaldo por parte de la comisión. Por otro lado, tampoco es cuestión de implementar proyectos con legitimidad social pero sin mayor envergadura en la realidad.

5.5.2. La ADEC

5.5.2.1. Logros

La ADEC es una primera experiencia en juntar esfuerzos entre el gobierno local y actores del sector privado. Tal experiencia requirió tanto un cambio de mentalidad dentro del gobierno municipal como dentro de las cámaras empresariales socias. Las cámaras (no todas las cámaras en Córdoba son socias) anteriormente no cooperaban mucho entre si y mucho menos con el sector público. En este sentido la constitución de la ADEC es un paso importante hacia una ciudad más coordinada y más eficiente en el campo del desarrollo económico.

Los programas y proyectos en acción, tanto como los que están en cartera reflejan una visión amplia y estratégica de la problemática empresarial en Córdoba y responden como tal a los lineamientos estratégicos propuestos. En la medida que la ADEC sea capaz de implementarlos, tendrían (bajo la condición de un mejoramiento de la situación económica nacional) un impacto significativo sobre la competitividad de las empresas y la generación de empleo.

5.5.2.2. Observaciones

La composición de la asamblea de la ADEC no refleja la continuación de la comisión del desarrollo económico del PEC. Mas bien es producto de una nueva convocatoria por parte del ETM, específicamente para constituir la ADEC. Esta convocatoria es un segundo momento en que los

espacios de participación se van cerrando. Si bien son trece instituciones las que son socias privadas fundadoras de la ADEC, todas son cámaras empresariales. Ha sido un gran reto y un gran logro que las cámaras junten esfuerzos. Sin embargo, su conjunto no refleja el tejido institucional para el desarrollo económico. Para comenzar no están todas las cámaras empresariales representadas en la ADEC, pero tampoco están organizaciones como los sindicatos de trabajadores, como ha sido sugerido por la gerencia de la ADEC. Y finalmente la asamblea no incluye a organizaciones que prestan servicios empresariales o de formación profesional.

De alguna forma la ADEC intenta equilibrar esta situación, incluyendo otras instituciones en otros ámbitos, como es el caso del Sistema de Información Referencial, donde están registrados 150 organizaciones que brindan capacitación. Sin embargo, la sociedad que es la ADEC como tal, cuenta con una base social, y por lo tanto con una legitimidad social, bastante estrecha. Por un lado es entendible que la constitución de una ADEL con la representación más amplia posible no es nada fácil de lograr. Por otro lado, una vez constituida sobre una base relativamente estrecha y con intereses particulares es difícil cambiar y abrir la asamblea a que ingresan nuevos socios. O como lo expresó la Cámara de Comercio Exterior: “la ADEC funciona bien tal como está y si se incluyen socios como los sindicatos, solamente se complicaría”.

Por su misma conformación se podría dudar si la ADEC es capaz de dar forma a su objetivo de ser un instrumento de desarrollo social. Si bien existe p.e. una propuesta de proyecto para una entidad de micro crédito, no necesariamente este proyecto refleja el interés de la asamblea de la ADEC, aunque si puede reflejar el interés de la ciudad como tal. A lo largo, sin embargo puede ocurrir que el gerente no tenga todo el respaldo de la asamblea para este tipo de proyectos. Con lo cual se presentan dos posibilidades:

- La gerencia sigue su propio rumbo, representando tanto intereses de los miembros como de los que no son miembro, con el riesgo de perder el respaldo de la asamblea.
- La gerencia se adecua a los intereses de los miembros y por tanto deja de ser un instrumento para el desarrollo económico y social de la ciudad.

La ADEC sufre de un lento arranque. Después de año y medio de existencia, y a pesar de su cartera interesante de proyectos, solamente dos de estos están en pleno funcionamiento: el Sistema de Bonos de Capacitación y el Apoyo Logístico para Ferias y Misiones Comerciales. Esta lentitud pueda llegar a que la iniciativa pierda momento y credibilidad. Una de las razones puede ser la situación económica de la ADEC. Si bien tiene un pequeño fondo operativo, compuesto por salarios por parte de la municipalidad y otras contribuciones por las cámaras socias, no tiene un fondo de inversión propio que podría usar como apalancamiento en la negociación de proyectos. Si bien existe una transformación en la parte administrativa de la municipalidad para atender el desarrollo económico, no se ha dado una transformación similar del presupuesto municipal para poder orientar la inversión pública también hacia fines “intangibles” como el desarrollo empresarial. La ADEC tampoco ha sido capaz de incorporar, dentro de su conjunto de socios, a las cámaras más ricas de Córdoba u otros socios que podrían aportar más al funcionamiento de la ADEC.

En los varios proyectos que se están iniciando o que están en cartera, se supone que la ADEC funcionara como ventanilla para obtener información y servicios de apoyo. Sin embargo la promoción de la ADEC y su ubicación física están totalmente inadecuadas para poder cumplir con esta función. La ADEC tiene oficinas al lado de la subsecretaria de planificación estratégica y desarrollo económico en el octavo piso de un edificio en el centro de Córdoba. El estar en un octavo piso ya significa difícil acceso para pequeños empresarios u otras personas que quieren obtener información. Pero además, al exterior del edificio no hay nada que indica que la ADEC reside allí y no figura en las paginas amarillas de la guía telefónica. La ADEC tampoco tiene ventanilla en los CPCs.

5.5.2.3. Amenazas

La combinación de una base estrecha de legitimidad, la falta de capacidad de negociar los proyectos lo suficientemente rápido y la poca visibilidad, hacen la ADEC vulnerable, específicamente ante cambios políticos al nivel de la municipalidad o ante la pérdida de respaldo por los socios. El nuevo gobierno municipal está introduciendo un proyecto “casa del emprendedor” que pretende agilizar los trámites de registro de Micro y Pequeñas empresas, pero también pretende dar apoyo en el desarrollo empresarial. Este proyecto podría ser complementario a la ADEC, pero también pueda significar una superposición de funciones y duplicación de esfuerzos si el nuevo gobierno no toma la ADEC como una institución propia que podría ejecutar el proyecto.

Las características diferentes de la Incubadora de empresas (alta visibilidad, más fácil de entender su función) y la inquietud de la Incubadora por ampliar sus funciones, pueden llegar a una sobreposición de funciones entre ADEC e Incubadora y a un respaldo político mayor para la Incubadora. Para la ADEC hubiese sido mejor si la Incubadora hubiera sido concebida como un proyecto de la ADEC en lugar de una sociedad independiente (como una iniciativa aparte).

5.5.3. La Incubadora de Empresas

5.5.3.1. Logros

Se logró establecer una asociación entre municipalidad y universidades para la gestión de un instrumento de innovación y diversificación de la economía. Además se usa instrumentos innovadores para bajar costos (pasantías de estudiantes). La utilidad de la Incubadora todavía tendrá que demostrarse. Se nota que es un instrumento caro y a lo largo habrá que investigar si el beneficio vale la inversión.

5.5.3.2. Observaciones

Por su alta visibilidad, la Incubadora recibe más atención que la ADEC, a pesar de que la agenda de la ADEC es más variada e importante que la de la Incubadora. No existe mucha cooperación entre la Incubadora y la ADEC y en el afán de diversificar sus servicios, la Incubadora puede fácilmente entrar en el campo de la ADEC y duplicar esfuerzos.

VI CONCLUSIONES

En la actualidad prevalece la convicción de que el desarrollo es una tarea en común y no la responsabilidad única del Estado sin la intervención de otros actores sociales. La efectivización de esta afirmación requiere de una adecuada interacción entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil para la solución de las problemáticas comunes.

Entendida como el conjunto de condiciones que debe reunir la comunidad para que los distintos actores sociales cumplan efectivamente con el rol que les corresponde, la *nueva Gobernabilidad* intenta impulsar el reconocimiento y el protagonismo activo de los tres grandes actores del desarrollo: el estado o sector público, el sector privado empresarial y el tercer sector/sociedad civil.

Es a través de la puesta en práctica de proyectos concretos en que estos sectores se articulan - como los puestos en marcha a partir del PEC- que dichas condiciones se van alcanzando. En este sentido, la experiencia del PEC puede ser vista como un instrumento para construir una nueva Gobernabilidad en la ciudad de Córdoba.

El modelo adoptado por la ciudad de Córdoba responde a una metodología de planificación que se diferencia del enfoque tradicional, principalmente por mirar hacia el contexto. Al incorporar la dimensión estratégica se analizan las debilidades y fortalezas que posee la ciudad, identificando las oportunidades y amenazas futuras para tratar de aprovecharlas y neutralizarlas respectivamente.

El Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba, refleja la voluntad política del municipio y de un importante conjunto de instituciones locales de concertar un proyecto colectivo, tangible y global de ciudad. Es precisamente esta conceptualización de futuro compartido la que da pie a que el sector público comience a pensar y proponer acciones asociativas con el sector privado y el resto de las instituciones cívicas.

La metodología ha sido prioritariamente participativa y abierta a los distintos sectores de la sociedad. Ha creado y considerado los diferentes ámbitos de discusión de la comunidad, como una manera de lograr el compromiso de todos aquellos que participan en la construcción del espacio urbano, actuando como una forma de garantía de su continuidad independientemente del gobierno de turno y facilitando la implementación de lo planificado.

Salta a la vista que un importante actor de este proceso es el sector privado, las fuerzas productivas y comerciales actúan como uno de los motores de desarrollo de la ciudad. El sector empresario al considerarse como una parte de la sociedad urbana y tomar conciencia de que son partícipes de un proyecto compartido junto a los demás actores, incrementa su eficiencia en términos de un crecimiento que tiene en cuenta las variables ambientales, urbanísticas y sociales.

En este sentido, el PEC es una mesa de acuerdos y consensos de los ejes sobre los cuales el Municipio va a desarrollar su acción de gobierno y el sector privado su actividad. Resulta ser un gran "paraguas" debajo del cual cada tomador de decisiones realiza su propia planificación pero esta vez con reglas de juego que además de ser claras son más legítimas.

El PEC ha sido un instrumento de construcción de una nueva Gobernabilidad, pero la experiencia también enseña que las actitudes y capacidades necesarias para la consolidación de este proceso

no se surgen únicamente con la voluntad política de un intendente y la voluntad del sector privado y la sociedad civil de participar.

Haber participado de este proceso de maduración social que implica la planificación estratégica, genera una “gimnasia” tanto para el sector privado como para el público y crean un nuevo ámbito, una metodología de trabajo y una pérdida de desconfianzas. Esto facilita no sólo la actividad conjunta de ambos en pos del desarrollo de la ciudad, sino también emprender sucesivos pasos hacia la institucionalización formal de este relacionamiento.

Sin embargo, la participación, la cooperación y la búsqueda de integración de temas implican capacidades institucionales que no pueden darse por supuestos. El proceso de formulación del PEC y los primeros años de implementación han sido muy importantes para iniciar la construcción de estas capacidades institucionales. Sin embargo, para que el proyecto PEC consolide como una herramienta de todos, se necesita un fuerte apoyo político para su continuidad a mediano y largo plazo. Con la cultura de cambio que conllevan el cambio de gestión pública en Argentina y América Latina en general, este necesario apoyo político a la continuidad del PEC no se puede dar por un hecho.

BIBLIOGRAFIA

- Agencia para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Córdoba: *ADEC*, Córdoba 1999 (documento interno).
- Equipo Técnico del PEC de la Municipalidad de Córdoba: *Plan Estratégico para la Ciudad de Córdoba: Una Nueva Forma de Gestionar la Ciudad*, Noviembre de 1999.
- Equipo Técnico del PEC de la Municipalidad de Córdoba: *Balance del Plan Estratégico: tres años de implementación (1995 - 1998)*, Diciembre 1998.
- Equipo Técnico del PEC de la Municipalidad de Córdoba: *Informe de avance de proyectos del PEC*, Noviembre 1997.
- Equipo Técnico del PEC de la Municipalidad de Córdoba: *PRODIAF. Programa para el Desarrollo Integral del Area de Ferreyra*, Córdoba 1997.
- Equipo Técnico del PEC de la Municipalidad de Córdoba: *PEC, Plan Estratégico para la Ciudad. Documento final*, Córdoba 1996.
- Fundación Incubadora de Empresas: *Desde este lugar, usted situará el suyo en el mercado*, Córdoba, sin fecha – aproximadamente (documento interno).
- La Política Ambiental Municipal. Discurso del Sr. Intendente Dr. R. A. Martí, inauguración de sesiones del HCD, 1999.
- Municipalidad de Córdoba: Revista *CÓRDOBA CIUDAD Y DESARROLLO*, Números 0,1,3,6,7, 9 y 11 Municipalidad de Córdoba, 1996,97,98 y 99.
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba: *Guía Estadística de la Producción y los Servicios 1998-1999*. 1999.
- Municipalidad de Córdoba: *Documento Base de la Región Central de Córdoba*, Córdoba Diciembre 1996.