

La mirada ciudadana en la construcción de planes urbanos locales

The citizen look at the construction of local urban plans

Beretta, Diego; Carnovale, Natalia

Diego Beretta Sobre el autor

diegorberetta@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Natalia Carnovale Sobre la autora

nataliacarnovale@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1853-2845

ISSN-e: 2591-2852

Periodicidad: Semestral

vol. 12, núm. 23, 2021

papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 30 Agosto 2021

Aprobación: 15 Octubre 2021

URL: <https://doi.org/10.14409/p.v12i23.10792>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Resumen: El artículo presenta reflexiones emanadas de la primera etapa del proceso participativo para la construcción de planes urbanos del Área Metropolitana de Rosario. Dicho proceso buscó recuperar experiencias, vivencias y expectativas de la ciudadanía a fin de lograr planes locales, con perspectiva metropolitana, que trascendiesen las fronteras de los equipos técnicos y los gestores de cada localidad. Para ello se recuperan los debates sobre el rol que cumplen los gobiernos locales y la necesidad de generar políticas públicas con los actores territoriales. Las notas aquí vertidas tienen como finalidad identificar las potencialidades y desafíos del proceso, como así también las tensiones que emergieron entre las visiones metropolitanas y locales. Intenta dar cuenta del impacto de la proximidad y la cercanía en la participación ciudadana institucionalizada para la construcción de políticas públicas. Se analiza para ello la dimensión participativa recuperando la caracterización de los actores, la construcción de la cuestión socio urbana en el marco de la tensión entre lo local y lo metropolitano, y la noción de proximidad en el marco de procesos participativos. El análisis se complementó con la realización de entrevistas a distintos actores de las diferentes localidades.

Palabras clave: participación ciudadana, planificación estratégica, áreas metropolitanas.

Abstract: *The article presents reflections emanating from the first stage of the participatory process for the construction of urban plans for the Rosario Metropolitan Area. This process sought to recover experiences, experiences and expectations of the citizens in order to achieve local plans, with a metropolitan perspective, that transcend the borders of the technical teams and managers of each locality. For this, the debates on the role played by local governments and the need to generate public policies with territorial actors are recovered. The notes presented here are intended to identify the potentialities and challenges of the process, as well as the tensions that emerged between the metropolitan and local visions. It tries to account for the impact of proximity and closeness on institutionalized citizen participation for the construction of public policies. For this, the participatory dimension is analyzed, recovering the characterization of the actors, the construction of the socio-urban question in the framework of the tension between the local and the metropolitan, and the notion of proximity in the framework of participatory processes. The analysis was complemented by conducting interviews with different actors from the different localities.*

Keywords: *citizen participation, strategic planning, metropolitan areas.*

1. Introducción

En este artículo se presentan reflexiones de la primera etapa del Proyecto de Vinculación Tecnológica Construcción de Planes Urbanos Locales encuadrados en las directrices de Ordenamiento Territorial, coordinado por los autores del presente, docentes de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en convenio con el Ente de Coordinación Metropolitana Rosario (ECOM). En este marco se implementó el componente participativo del proceso de construcción de planes locales en 13 localidades¹ del Área Metropolitana de Rosario (AMR) durante los años 2016 y 2017. Las ideas aquí vertidas surgen del diseño, puesta en marcha y sistematización de dicho proceso, las que se complementaron con la realización de entrevistas a distintos actores de las diferentes localidades.

En este proceso de planificación territorial, la ciudadanía, de manera individual y en representación de instituciones, pusieron sobre la mesa su mirada, conocimientos, expectativas, experiencias e intereses, para debatir junto a funcionarios y equipos técnicos sus respectivos planes locales encuadrados en el Programa 26 "Estrategias Locales, Un Plan Metropolitano".

El trabajo se nutre y se inscribe en el conjunto de investigaciones que indagan sobre el rol de los gobiernos subnacionales (provinciales y municipales), a partir de la asunción de nuevas funciones y desafíos; la necesidad e importancia de incluir a los actores locales en la construcción de las políticas públicas; y los beneficios de generar espacios institucionalizados de participación ciudadana.

A partir de los años 90, en medio de la devaluación de lo público, las ciudades y sus gobiernos, lograron situarse como espacios privilegiados de relaciones próximas entre ciudadanos y gobernantes asumiendo en este sentido un papel protagónico en la escena política y social.

En dicho escenario se configuraron transformaciones que repercutieron en los gobiernos subnacionales y condujeron a resignificar y revisar las responsabilidades en la provisión de bienes y servicios que tradicionalmente eran producidos y distribuidos a instancias del gobierno central. Del mismo modo, pusieron en discusión los modelos de gestión y las formas de intervención; los vínculos y mediaciones con la sociedad y el reconocimiento de la multiplicidad de actores (articulados o con formas institucionales diversas) interesados en la formulación y gestión de políticas públicas. Es así, que se generaron debates sobre la necesidad de gobernar de una manera más cercana y de proximidad hacia y con la ciudadanía en el ámbito local.

En este marco, la sentencia "solos no se puede" puso de relieve el gran reto que enfrentan los gobiernos subnacionales, la consolidación de espacios de participación ciudadana en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (Beretta y Galano; 2014). En la bibliografía especializada, a través de las nociones de *governance*, redes de gobernanza y redes de políticas (Mayntz, 2001; Fleury, 2002; Zurbriggen, 2010) se avanzó en la práctica, hacia una integración

entre lo político y lo técnico administrativo, entre política y administración, entre lo público y lo privado.

Así, los gobiernos locales encontraron en la planificación estratégica un marco para canalizar los diferentes intereses y recursos disponibles con los fines de lograr efectividad en la puesta en marcha de sus políticas o acciones. Una herramienta que permite el análisis de diferentes situaciones, la incorporación de distintos actores (ciudadanía en general) y la toma de decisiones colectivas fortaleciendo la legitimidad.

La planificación estratégica apunta a equilibrar coyuntura y estrategia, ya que ayuda no sólo a reaccionar frente a los cimbronazos e incertidumbre que impone el contexto, sino que permite formular líneas y ejes a mediano y largo plazo. La actividad es la planificación, o como sugiere Matus (1987) es el acto que precede y preside la acción; mientras que lo estratégico es el enfoque. Combina múltiples perspectivas superando los enfoques sectoriales; incluye la visión del futuro como una construcción social permanente; es multidisciplinario e interinstitucional; genera espacios de participación ciudadana; estimula la apropiación colectiva del conocimiento; apunta a la acción: avanza desde el plan a la gestión estratégica; crea y fortalece un cambio cultural. (Bifarello 2008).

En concordancia con la adopción de la planificación estratégica por parte de los gobiernos, se resalta también un incremento en el interés por pensar mecanismos institucionalizados de participación (Font, 2004; Ziccardi, 2004; Gomà y Blanco, 2002; Gómez, 2004; Oszlak, 2009) que vinculen a la ciudadanía y a los gobiernos subnacionales, en contextos democráticos en los que se buscan nuevas formas de gobernanza local (Blanco y Gomá, 2003).

No obstante, la reflexión sobre la participación conlleva a una necesidad de transparentar las lupas con las que se observa debido al carácter polisémico de la categoría. Es por ello, que para el análisis que se presenta se recupera una noción ampliada de participación ciudadana, englobando a distintos y variados mecanismos en los que sectores de la sociedad recurren para intentar incidir en las decisiones políticas y de políticas. En definitiva, la noción de participación ciudadana hace referencia “a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas” (Ziccardi, 2004, p. 10).

En este sentido, desde la escala subnacional emerge la necesidad de gobiernos más abiertos a partir de espacios que promuevan el derecho de la ciudadanía a involucrarse en todo el proceso de políticas públicas. Los gobiernos subnacionales, se erigen como actores claves a la hora de garantizar la participación ciudadana a partir de la creación y constitución de espacios y mecanismos efectivos y con poder de decisión, dando cuenta de las nuevas relaciones que vinculan al Estado y la sociedad.

Las diferentes experiencias de políticas públicas participativas promovidas por gobiernos subnacionales latinoamericanos, manifiestan posibles nuevos sentidos a la participación ciudadana en una doble direccionalidad. Por un lado, las políticas participativas proponen espacios de aprendizajes en clave de cultura ciudadana, fundamentalmente desde una lógica de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, la participación ciudadana en políticas públicas supone implícitamente una componente de

pedagogía urbana, ya que se incorpora a la ciudadanía a la política desde una esfera micro, desde la vida cotidiana, desde su territorio (Llamas Sánchez, 2003).

En este marco, las reflexiones aquí esgrimidas pretenden identificar potencialidades y desafíos de la participación ciudadana en gobiernos subnacionales, a partir de la experiencia implementada en distintas localidades del Área Metropolitana de Rosario. Se intenta responder en qué medida la proximidad y la cercanía garantizan la participación ciudadana institucionalizada en el marco de políticas públicas.

En los siguientes apartados, se realiza un acercamiento a la región metropolitana de Rosario y al ente coordinador encargado de la planificación territorial. Posteriormente se da cuenta de las principales orientaciones del Plan Metropolitano en general y del componente participativo en particular. Para finalizar, se analizan las principales tensiones que surgen del proceso de participación ciudadana en cuanto a los actores participantes, la construcción de la cuestión socio urbana y la noción de proximidad.

2. La región metropolitana de Rosario y el Ente de Coordinación

El Área Metropolitana de Rosario (AMR) se constituye como un conjunto dinámico y heterogéneo de localidades cercanas territorialmente, pero su principal característica alude a su constitución a partir de relaciones funcionales que se establecen entre ellas, las cuáles comparten problemas, desafíos y oportunidades de solución.

La ciudad de Rosario, localidad central del AMR concentra el mayor porcentaje de población, recursos y un gobierno local con un alto nivel de capacidades de gestión, lo que contrasta frente al conjunto de municipios y comunas, materializando un importante desequilibrio en la configuración del área metropolitana.

El AMR no posee una demarcación jurisdiccional preestablecida a través de marcos jurídico-administrativos, sino que su estructuración da cuenta de dinámicas metropolitanas que se materializan en el territorio e incluso se extienden por varios departamentos de la provincia. La definición del alcance y la extensión del área metropolitana varían según los criterios utilizados para su abordaje. El Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) (2009), plantea que existen dos criterios de abordaje para delimitar el alcance territorial y definir el AMR: “por su continuidad urbana y por la interdependencia funcional que se establecen entre las localidades” (PERM, 2009, p. 4), este último es el que prima en esta región.

Actualmente el AMR está conformada por 26 localidades que expresan diversas escalas (en términos de población, densidad poblacional, extensión territorial y caracterización económico-productiva, entre otras). Concentra casi un millón y medio de ciudadanos que residen en un territorio aproximado de 2.200 km². Concentra más del 40% de la población provincial en solo el 1,3% de la superficie total de la provincia de Santa Fe. La densidad poblacional (739,7 hab./Km²) es 30 veces superior a la densidad provincial (24,1 hab./Km²). Desde una visión topográfica, se extiende con una morfología tentacular hacia el oeste, desde la vera del río Paraná hasta más allá de la autovía AO12; y en sentido nortesur, como un cordón lineal recostado sobre la ribera (ECOM, 2014).

Por su parte, en el año 2010 se crea el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) de Rosario como un ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana, a partir de la necesidad y entendimiento de los gobiernos locales, de abordar un conjunto de problemáticas en forma coordinada. El mismo se constituye como un órgano permanente, político institucional y técnico para la promoción y consolidación de su desarrollo. En el año 2016, a partir de la aprobación de la ley provincial N° 13.532 de áreas metropolitanas, el ECOM se nutre de mayor institucionalidad y organización al ser designado con el estatus de Ente Público no Estatal. Es así que, a partir de su proceso de conformación, continuidad, crecimiento y logros alcanzados, el ECOM fue colocado en el centro de atención de investigadores y gestores públicos, presentándose como un caso paradigmático en Argentina (Carnovale, 2018).

Una de las funciones del ECOM es la planificación territorial a través de la construcción de estrategias locales para el posterior diseño de un plan metropolitano. Según los documentos oficiales del ECOM, esta propuesta pretende solucionar un problema para la mayor parte de las localidades del área, las cuales no cuentan con instrumentos de planificación actualizados que incorporen herramientas acordes a las necesidades actuales. A excepción de Rosario, las localidades se regulan con normas básicas de ordenamiento territorial, por lo tanto, se sostuvo que era necesario el rediseño de diversas normativas para cada localidad que permita, posteriormente, la consolidación del plan metropolitano. Desde el ECOM, a partir de las Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT)² que fueron aprobadas en mayo de 2014 por los gobiernos locales, se promovió la construcción de planes locales que tributarían a un plan metropolitano.

Para su diseño se reconocieron tres corredores (en ninguno se encuentra la ciudad de Rosario) que incluyen a las diferentes localidades transformándose en ejes vertebradores del territorio y de la planificación metropolitana: Corredor Norte, desarrollado fundamentalmente sobre Ruta N° 11, a la vera del río Paraná desde Rosario hacia el Norte del Área. Corredor Oeste, desarrollado sobre la Ruta N° 33 y la Ruta N° 14. Corredor Sur, vinculado a las localidades ubicadas desde Rosario hacia el Sur, tanto a la vera del río Paraná como de la Ruta N° 21.

3. La mirada ciudadana en el proceso de planificación

El presente apartado intenta realizar algunas reflexiones del proceso participativo llevado a cabo desde el ECOM en las 13 localidades a partir de la presentación de la propuesta metodológica, el análisis de su puesta en marcha y la revalorización de la mirada ciudadana.

3.1 La propuesta metodológica

Uno o varios de los desafíos que se intentó sortear al momento de diseñar la propuesta metodológica estuvo centrado en poder equilibrar los diferentes intereses, expectativas y necesidades del equipo técnico del ECOM con la gestión de las 13 localidades participantes. La propuesta debía contemplar las miradas, muchas veces contrapuestas, de los actores intervinientes y garantizar un

dispositivo que pudiese ser replicado en toda el área para generar, desde lo local, un plan metropolitano.

En este sentido, la experiencia partió de situar a la participación ciudadana como uno de los elementos necesarios para el fortalecimiento de la gestión pública local entendiendo que en los últimos años “la democracia participativa se ancló en términos analíticos en las ciudades, en donde la proximidad favorece el vínculo entre los ciudadanos y la política” (Pinillos, 2013: 67).

En esta clave y, retomando las experiencias de políticas públicas participativas, el componente participativo buscó constituirse, por un lado, en un espacio de aprendizaje en clave de cultura ciudadana, fundamentalmente desde una lógica de corresponsabilidad en términos decisorios de las políticas públicas. Por otro lado, un dispositivo que busca desde la pedagogía urbana, incorporar a la ciudadanía a la política desde su territorio. Desde este punto de vista, el territorio se convierte en el escenario que permite a la ciudadanía aprehender con y desde la ciudad, transformando la realidad y la propia vida cotidiana a través de relaciones sociales.

Estas definiciones teórico metodológicas tuvieron como premisa poner en el centro de la escena a la ciudadanía y a las instituciones que representan con el fin de lograr un proceso de planificación territorial integral, inclusivo y participativo poniendo, en el detrás de escena, a los equipos técnicos y decisores políticos. Estos últimos se involucraron garantizando los recursos necesarios o como participantes en igualdad de condiciones en cada uno de los encuentros de trabajo.

3.2 El desarrollo de los encuentros

El proceso se implementó en jornadas de trabajo en cada una de las localidades bajo la metodología de taller en las que se abordaron dos momentos diferentes, pero imbricados entre sí, del proceso de planificación territorial: el tratamiento y priorización de los problemas socio-urbanos y la caracterización y ponderación de posibles alternativas de solución.

Cada encuentro se estructuró en torno a tres ejes de trabajo: Movilidad y Conectividad; Infraestructura y Servicios; y Procesos de Urbanización, y los participantes fueron divididos en forma aleatoria en cada uno de ellos buscando lograr heterogeneidad en las mesas de debate, romper con la mirada e interés sectorial y promover una reflexión y búsqueda de soluciones colectiva sobre la ciudad como un todo, pero, además, como parte del área metropolitana.

Para instalar la idea del todo y las partes, cada encuentro contó con la apertura de las autoridades del ECOM y de las autoridades locales junto a un video disparador que mostraba cómo se conformó el área metropolitana de Rosario con sus 26 localidades y cuáles son sus ejes vertebradores. El recurso audiovisual buscó mostrar cómo cada parte, (cada localidad), conformaba el todo, (lo metropolitano), e invitaba a tener presente esta doble escala al momento de pensar los problemas y posibles soluciones.

Con el primer momento del proceso denominado Mapeo de Problemas Prioritarios, se intentó poner en discusión los principales problemas construidos por los equipos técnicos del ECOM en los diagnósticos por localidades. Con este ejercicio de priorización se lograron identificar y enunciar los problemas más relevantes de desarrollo urbano y territorial de manera colectiva. Esta

técnica permite, mediante el diálogo, la negociación y el consenso establecer los problemas prioritarios de abordajes. No se presenta como una técnica que permite la exclusión de los problemas, sino que abre lugar a un ordenamiento de prioridades para el tratamiento de cada uno de ellos.

El Mapeo de Acuerdos y Estrategias, como fue nombrado el segundo momento, estuvo diagramado con el fin de caracterizar y ponderar alternativas de solución a los problemas locales. Para ello, la ciudadanía contó con una matriz de acuerdos, una herramienta participativa para permitir la valoración de manera consensuada las distintas alternativas de solución a los problemas priorizados en el primer momento.

Al cierre, y con formato de plenario cada grupo presentaba y explicaba los acuerdos alcanzados, los principales debates que atravesaron y las estrategias de intervención de mayor grado de acuerdo. Cada uno de estos momentos contó con recursos y gráficos que buscaron, desde lo lúdico, guiar el proceso de debate, discusión y generación de acuerdos. Para ello, cada uno de los problemas por ejes identificados por el ECOM se tradujeron en fichas con iconografías diseñadas para tal fin, se entregaron cartografías de cada localidad para trabajar con la georreferenciación de problemas y soluciones, así como también, matrices para volcar ponderaciones y resultados alcanzados (ver imágenes 1 y 2). Todos insumos que se utilizaron posteriormente para el análisis de cada una de las jornadas, la elaboración de informes por localidades según ejes de trabajo y que sirvieron para la confección de las propuestas de planes locales.

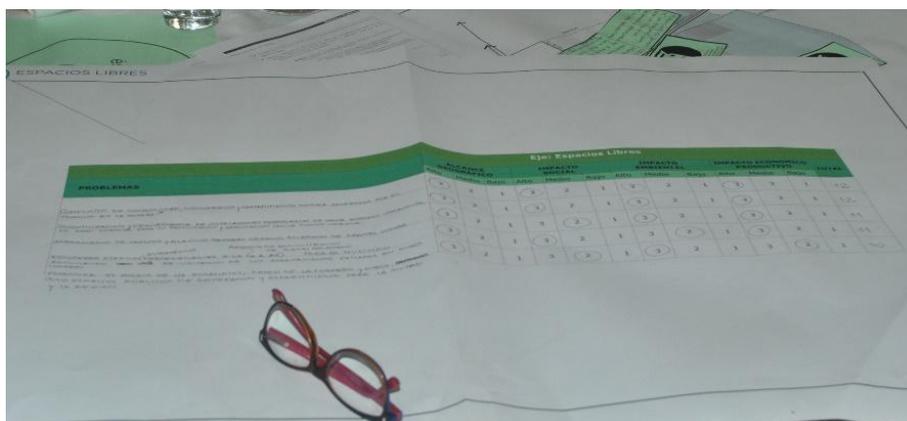


Imagen 1.
Ejemplo de matriz
Diego Beretta



Imagen 2.

Momento de Mapeo de problemas prioritarios

Diego Beretta

Presentado de manera breve el proceso participativo, en el siguiente apartado se acercan algunas reflexiones que permiten caracterizar a los actores participantes, la construcción de la problemática socio-urbana en relación a la tensión existente entre lo local y lo metropolitano, y el impacto de la proximidad en estas localidades en procesos participativos institucionalizados.

4. Actores, territorio, y proximidad

En todas las localidades que se llevó a cabo el proceso participativo se constató la participación de una diversidad de actores, desde dirigentes de los distintos partidos políticos (particularmente legisladores locales), equipos y funcionarios de los municipios y comunas, agentes del cuerpo policial, representantes de clubes e iglesias, bomberos voluntarios, algunos empresarios vinculados a los desarrollos inmobiliarios, comerciantes, docentes y directivos de escuelas, hasta vecinos sin ninguna pertenencia institucional.

La convocatoria de estos actores fue realizada por los gobiernos locales, sin ningún tipo de intervención del ECOM. Esta aclaración se encuentra pertinente ya que se mencionó la heterogeneidad de los actores, no obstante, sería poco atinado afirmar que la participación en estos encuentros haya sido representativa de toda la localidad, análisis que queda fuera del presente trabajo. Por otra parte, al no existir antecedentes de procesos participativos de esta índole en estas localidades, tampoco se puede realizar alguna valoración con respecto a la cantidad de actores participantes. El promedio de participantes en cada encuentro estuvo en las 40 personas, salvo el caso de Villa Gobernador Gálvez en el que participaron más de 150 personas.

En cuanto a la construcción colectiva de las problemáticas socio-urbanas, el proceso participativo permitió constatar que los participantes lograron identificar los problemas de cada una de las localidades, pero también consiguieron vincular la estructuración de esos problemas en clave metropolitana, es decir, abordarlo de forma conjunta con comunas y municipios

de la región. Durante el proceso participativo se evidenció cómo los problemas fueron analizados desde una perspectiva local (en cuanto afecta cotidianamente a los ciudadanos) y cómo las posibles estrategias de intervención deberían ser abordadas desde una perspectiva metropolitana, o al menos, la necesidad de coordinar con las localidades vecinas para la solución de estrategias comunes. En este sentido, la propuesta de construir un plan metropolitano a partir de planes locales logró ser aprehendido y aceptado por los actores participantes traducéndose así en propuestas concretas para toda la región, aunque no sin tensiones, discusiones y problematizaciones.

Respecto a la incorporación de la mirada ciudadana en el proceso de planificación, las valoraciones vertidas por los participantes fueron altamente positivas. Afirmaron la importancia de haber sido convocados desde los gobiernos locales abriendo la posibilidad de hacer escuchar sus voces y dar a conocer sus inquietudes. En la mayoría de los casos expresaron que fue la primera vez que se ponía en marcha un espacio formal de participación a la ciudadanía para incidir en el diseño de las políticas públicas en la localidad, reconociendo la importancia de poder compartir opiniones y visiones junto a equipos técnicos y referentes políticos de los gobiernos locales.

Cabe destacar que, al ser la primera experiencia participativa en casi todas las localidades, los encuentros y la propuesta metodológica fue muy bien recibida y evaluada por cada uno de los participantes, al igual que los gobiernos locales. A modo de ejemplo se presentan algunas voces que lo demuestran:

“me parece bárbaro la construcción de estos espacios en los que podamos debatir para poder encontrar respuestas a nuestros problemas. Es la primera vez que yo sepa que se hace algo así en el pueblo, algo participativo.” (Fabiana de la localidad de Álvarez).

“la jornada ha sido excelente para poder plantear muchas cosas cotidianas que vienen afectando a nuestra localidad. En cosas así no participe, no sé si existieron antes.”. (Stella Maris de la localidad de Soldini).

“me pareció muy buena la convocatoria, la verdad que es algo inédito que haya una instancia de análisis, de intercambio entre referentes de instituciones, pero también vecinos. La riqueza de esto es que cada uno conoce realidades distintas o particulares, y acá pudimos ponerlas todas en común. (Elisa de la localidad de Pueblo Esther).

“me pareció buenísimo el taller. Hace treinta y pico de años que trabajo en la actividad inmobiliaria, soy parte de urbanizaciones, y la verdad que no había visto nunca esto” (Rafael de la localidad de General Lagos).

Las valoraciones vertidas por los participantes, dan cuenta de la necesidad de habilitar espacios institucionalizados con cierta periodicidad y agenda de trabajo específica que permita la definición y caracterización estructural de los problemas, las posibles soluciones y estrategias de intervención, sus etapas de ejecución y su evaluación. En este sentido, se considera que el “éxito” de estos encuentros debería continuar a partir de ejes temáticos o por proyectos específicos para profundizar el involucramiento de la ciudadanía.

En otro orden de análisis, la metodología propuesta y diseñada para este proceso promovió el diálogo y el encuentro, y fundamentalmente, la posibilidad de llegar a acuerdos básicos sobre los principales problemas de cada localidad. La misma, al intentar conformar mesas de trabajo con representantes y vecinos de diferentes sectores e intereses permitió la priorización de temas que afectan a la comunidad en su conjunto o a sectores con mayores necesidades por sobre otros.

Por otra parte, los dispositivos elaborados para las instancias participativas buscaron el autocontrol por parte de los participantes en cada mesa, evitando la intervención por parte de los técnicos o gestores políticos de las localidades como del ECOM. Esta estrategia, cuestionada y debatida al momento del diseño, terminó contribuyendo a que pudiera fluir la palabra, el intercambio de ideas, los saberes y las experiencias que enriquecieron las propuestas. De no haberse tomado esa decisión, probablemente la participación se hubiese visto restringida frente al protagonismo que tienden a tomar los técnicos y funcionarios.

No obstante, el análisis sobre la participación ciudadana en este proceso quedaría incompleto si no se incorpora la tensión entre el concepto de proximidad y la institucionalización de este espacio participativo, particularmente en localidades de pequeña escala como las que da cuenta esta experiencia. En casi todos los encuentros, las frases “todos sabemos lo que le hace falta al pueblo”, “acá en el pueblo nos conocemos todos”, o “si el intendente conoce a todos, que hable con cada uno”, fueron de las más recurrentes. En estos ejemplos, queda explícito el sentido por parte de los participantes de lo que implica la cercanía y proximidad en pequeñas escalas, y en este marco surge la pregunta de en qué medida la proximidad puede influir, limitando o posibilitando, la implementación de dispositivos participativos.

Para reflexionar sobre este interrogante, se recuperan los aportes de Annunziata, quien sostiene que una política o una gestión asume el atributo de proximidad “cuando se acerca más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos (2011, p. 58); y reconoce, además, a los dispositivos o espacios institucionalizados de participación como la instancia en la que se materializa esa proximidad:

“La pretensión de estos dispositivos –tales como el Presupuesto Participativo, las asambleas de barrio, las intervenciones ciudadanas en las instancias del poder– es la de cristalizar una escucha, una vía de expresión de la especificidad de necesidades y aspiraciones; la de mostrar una disposición al contacto y una actitud de apertura y reconocimiento de la singularidad. De allí que su objetivo declarado sea el de ‘acercar’ a representantes y representados. Si bien la proximidad no se agota en los dispositivos participativos, es cierto que actualmente son ellos los escenarios más tangibles de dicho principio” (Annunziata; 2011, p. 59).

Según la cita previa, los dispositivos para la participación ciudadana son contruidos con el propósito de acortar la brecha que supuestamente existe entre funcionarios políticos y ciudadanía, entre gobernantes y gobernados. Supuesto que puede ser demostrado especialmente en ciudades de gran escala, donde la proximidad se busca más en torno a los procesos de lograr una mayor legitimidad política.

Así pues, estas ideas provenientes de los procesos de las grandes ciudades, ¿ponen en crisis la noción de proximidad en las localidades de pequeña escala como en la experiencia presentada y analizada en el AMR? ¿La proximidad y cercanía de las pequeñas localidades potencia o limita la participación ciudadana?

La proximidad o cercanía en estas localidades se presenta de forma habitual y de manera cotidiana, lo que permite definirla como una proximidad de familiaridad vecinal. Esto es, que dicha cercanía no se traduce solo en una cuestión territorial y espacial, sino que es fundamentalmente relacional, convirtiéndose estas localidades en un ágora constante y permanente. Las personas poseen

un saber casi fraterno e íntimo de conductas, hábitos, costumbres, relaciones, actividades laborales, solo por mencionar algunas, de sus propios conciudadanos.

En este contexto, por lo tanto, la institucionalización de dispositivos o ámbitos formales de participación no tendrían como principal objetivo la construcción o fortalecimiento de la legitimidad política, ya que los gobernantes son considerados como un vecino más, conocido, cercano y accesible. Es así, que la necesidad de acortar la brecha y distancia entre gobernantes y gobernados no es percibida como en las grandes ciudades.

En estas localidades de pequeña escala los dispositivos formales de participación contribuirían con el involucramiento de los diferentes actores e intereses locales en la construcción de políticas públicas de largo plazo. La proximidad lleva a una cierta informalidad y fragmentación que no favorece el encuentro de las diversas voces, la corresponsabilidad en las soluciones y, por lo tanto, a una escasa visión compartida sobre el futuro de sus territorios.

Por otro lado, se podría suponer que, durante el diseño de los dispositivos para el proceso participativo para la construcción de los planes locales del Área Metropolitana de Rosario, la proximidad de familiaridad vecinal existente fue sobrevaluada. Intendentes y presidentes comunales fueron muy optimistas en cuanto a las expectativas de participación. Finalizada ya esta etapa del proceso, es posible aventurar que en localidades de pequeña escala la proximidad no garantiza per se la participación ciudadana institucionalizada. Será necesario entonces, que las comunas y municipios fortalezcan y promuevan la continuidad de espacios formales de participación ciudadana, más allá del proceso de diseño de los planes urbanos propuestos y conducidos por el ECOM.

5. Reflexiones finales

El proceso participativo institucionalizado en las 13 localidades instaurado por el ECOM para la construcción de planes locales, permite reafirmar en términos de Rosanvallón (2007) que la ciudadanía busca en la cultura democrática no solo votar, sino que la ciudadanía pretende que sus opiniones e intereses sean tomados en cuenta. Que a pesar que la proximidad favorece una forma de participación más vecinal y comunitaria, no siempre se traduce en un involucramiento en el proceso de producción de políticas públicas. En este sentido, se concluye que es necesaria la creación de instancias y dispositivos participativos que garanticen la incorporación de las miradas ciudadanas en gestión de lo público.

La experiencia bajo análisis demostró, además, su fortaleza vista desde dos dimensiones. Por un lado, en tanto “proceso” de construcción colectiva, ya que permitió involucrar las miradas y opiniones de los habitantes, de los equipos técnicos y de los gobernantes en la identificación de problemas y en la definición de estrategias de intervención, lo que favorece así la noción de ciudadanía. Por otro lado, en tanto “producto”, ya que las miradas ciudadanas validaron, cuestionaron y hasta reformularon las propuestas técnicas elaboradas por el ECOM previamente.

En términos de recomendaciones, se considera que el desafío para futuras convocatorias de procesos participativos deberá tender a garantizar una mayor representatividad de los diferentes sectores sociales, así como también, un mayor nivel de involucramiento por parte de los vecinos, sobre todo en las

pequeñas comunas, superando la familiarización vecinal hacia una participación institucionalizada.

En cuanto a la planificación en clave metropolitana, el proceso participativo dio cuenta de que los actores lograron identificar situaciones problemáticas propias de cada localidad y las situaciones que deben ser resueltas de manera coordinada con otras instancias de gestión en redes de articulación tanto horizontal como vertical. Fue explícita la necesidad de coordinar acciones, estrategias e intervenciones con comunas y municipios de la región, dando cuenta de una escala supra local; como así también la imperiosa vinculación con el gobierno provincial como nacional.

Si bien estas afirmaciones permitirían contribuir a reforzar una de las limitaciones que tiene el ECOM al momento de llevar adelante estrategias locales con impacto metropolitano donde dependen, para su concesión, de la voluntad y decisión de cada uno los poderes ejecutivos o legislativos de las localidades, se sostiene que existe un desafío pendiente por parte de éste, quizás por su incipiente conformación, ya que los ciudadanos no lo reconocen como el ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana.

Referencias

- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 40, Quito, Ecuador.
- Beretta, D.; Galano, N. (comps.) (2014). *Solos no se puede. Política social, actores y estrategias de gestión*. Rosario. Laborde Editor.
- Blanco, I.; Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*, XII(1),
- Bifarello, M. (2008). Los desafíos de la planificación y la gestión estratégica. En: *Módulo de capacitación "Planificación estratégica, descentralización y presupuesto participativo", en el marco del Sistema intermunicipal de capacitación en planificación y gestión local participativa*. Proyecto URBAL B – Red 9. Rosario.
- Carnovale, N. (2018). "Gestionando las relaciones intergubernamentales. El caso del área metropolitana de Rosario". En *XIII Congreso Nacional y VI Internacional sobre Democracia. Los escenarios democráticos del siglo XXI. Disrupción, fragmentación, nacionalismos, populismo y nuevos actores globales*, 10-13 de septiembre. Rosario, Argentina. (paper).
- Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) (2014). *El área metropolitana de Rosario. Cuaderno 1. Estructura Institucional y Caracterización Territorial*, Ed. ECOM, Rosario
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de las redes de política. *Revista Instituciones y desarrollo*, 12-13, Instituto Internacional de Gobernabilidad,
- Font, J. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En ZICCARDI, A. (Coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Gomà, R.; Blanco, I. (2002). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8- 11 de octubre.

- Gómez, J. (2004). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Revista Intervención Psicosocial*, 13(3), Colegio de Psicólogos de Madrid, España.
- Llamas Sánchez, F. (2003). Jóvenes, desarrollo sostenible y nueva gobernabilidad en lo local: apuntes para un debate. En: Benedicto, J. y Morán, M. (comps.), *Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes*. Madrid, Instituto de la Juventud.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, 21, Caracas.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación ALTADIR
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En Belmonte, A. (et. al.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, Buenos Aires, CIPPEC; Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Plan Estratégico Rosario Metropolitana (PERM) (2009), Estrategias 2018. Municipalidad de Rosario, Argentina.
- Pinillos, C. (2013) “Reflexiones sobre los procesos participativos en escenarios locales latinoamericanos”. En Robin, S. y Ford, A. (comps.), *Representación y Participación Democrática en los Espacios Locales*. Ed. Del Revés, Rosario.
- Rosanvallón, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires, Manantial.
- Ziccardi, A. (2004). Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local. En Ziccardi, A. (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Sociales, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Zurbriggen, C. (2010). Redes de Gobernanza. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, 28 al 30 de julio, Buenos Aires.

Notas

- 1 Las localidades son: Villa Gobernador Gálvez; Arroyo Seco; General Lagos; Pueblo Esther; Alvear; Fighiera; Granadero Baigorria; San Lorenzo; Capitán Bermúdez; Soldini; Ibarlucea; Álvarez y Pérez
- 2 Para profundizar sobre las Directrices de Ordenamiento Territorial puede verse en: <https://ecomrosario.gob.ar/directrices-de-ordenamiento-territorial>

Notas de autor

Sobre el autor

Licenciado en Ciencia Política, Magister en Gestión Pública y doctorando en ciencia política (Universidad Nacional de Rosario). Docente e investigador Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional

del Litoral. Integrante del equipo de investigación sobre Política Social y Condiciones de Vida en el marco del Centro de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL.

Sobre la autora

Licenciada en Ciencia Política y Especialista en Gestión de las Organizaciones Públicas (Universidad Nacional de Rosario). Investigadora y docente en las licenciaturas en Ciencia Política y en Gestión Universitaria; y en la Tecnicatura Universitaria en Administración Pública de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Fue coordinadora del componente participativo en la Construcción de los 26 Planes Urbanos Locales del área Metropolitana de Rosario, en convenio con el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).