

En Trabajo, Desarrollo, Diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Buenos Aires (Argentina): CICCUS.

# La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación.

Miano, Amalia y Presman, Betina.

Cita:

Miano, Amalia y Presman, Betina (2008). *La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación. En Trabajo, Desarrollo, Diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Buenos Aires (Argentina): CICCUS.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/maria.amalia.miano/38>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnnA/swB>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# La experiencia del plan estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación

---

*Miano y Presman*

## Introducción

En este trabajo nos proponemos una lectura de dos momentos de una herramienta de Planeamiento Estratégico Participativo: el Plan Estratégico de la Ciudad de Rosario (PER), desarrollado desde el Gobierno Municipal de dicha Ciudad entre 1996-2002 y su continuidad (y discontinuidad) en el Plan Estratégico Metropolitano (PEM) (2004 – actualidad) puesto en práctica desde el Municipio de Rosario pero con proyección a la “Región Rosario”<sup>1</sup>. Para ello partiremos de tres categorías que fueron surgiendo de la interacción entre teoría y trabajo de campo: participación, planificación y diversidad sociocultural. Retomamos, en primer lugar, las ideas de algunas autoras sobre el concepto de participación y su vinculación con diferentes aspectos relevantes para nuestro análisis, por ejemplo, las distinciones y vinculaciones entre participación social y política (Rosenfeld 2006); la participación como aprendizaje (Sagastizábal, Perlo y de La Riestra 2006); y la participación ligada a la descentralización política en la década del '90 (Clemente y Smulovitz 2004). Estas ideas han servido de encuadre para generar preguntas de investigación sobre la participación que abordaremos

---

<sup>1</sup> “La Región Metropolitana Rosario involucra cinco (5) Departamentos de la Provincia de Santa Fe: Rosario, San Lorenzo, Caseros, Constitución e Iriondo, y proyecciones hacia la Provincia de Entre Ríos (Victoria) y hacia la Provincia de Buenos Aires (San Nicolás) (en <http://www.pem.org.ar/region.htm>)

en este trabajo. Luego tomaremos el concepto de planificación. Partimos de las reflexiones de Matus Romo (1982) ya que este autor articula el concepto de planificación con su intencionalidad política. Por último, tomaremos el concepto de diversidad sociocultural desde las reflexiones de Burin y Heras (2001): en tanto los Planes Estratégicos son concebidos como un espacio de concertación de distintos actores de la sociedad civil buscamos comprender de qué manera el PER y el PEM contemplaron las desigualdades/diversidades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores, y también, en vinculación con esto, nos interesó comprender en qué medida predominaron en los Planes significaciones relevantes para algunos grupos por sobre otros (por ejemplo, la significación asociada a la pujanza, la economía, la ganancia).

Basaremos el análisis de estos conceptos en el material generado en el trabajo de campo que realizamos en los meses de octubre y noviembre de 2006 en la ciudad de Rosario. Este material consta de siete entrevistas en profundidad (la mayoría de ellas en formato audiovisual) realizadas a dos funcionarios (uno de ellos es el actual Coordinador Institucional del PEM y el otro fue el coordinador del equipo técnico del Municipio a cargo del PER), un técnico (contratado por el Municipio para coordinar los encuentros del PER), tres académicas de la Universidad Nacional de Rosario (dos de ellas participantes de la etapa de diagnóstico del PER y la tercera como participante de los encuentros del PEM), un miembro de una Institución católica participante del PEM y, por último, una entrevista realizada a un académico que comenzó a participar del PER pero dejó de concurrir a ese espacio. Nuestro corpus de datos se contrastó con otros que habían sido generados durante el año 2005 por otros dos equipos de investigación, el CEIL PIETTE (perteneciente a la red del Proyecto “Trabajo, Desarrollo, Diversidad”) y el realizado por Heras y Burin en el marco de un proyecto coordinado desde el Observatorio Social (proyecto denominado “Análisis de Procesos Participativos de Diseño e Implementación de Políticas Sociales”).

Nuestro modo de exponer las ideas y conclusiones a las que arribamos reflejará el método de trabajo en terreno y analítico-interpretativo que hemos desarrollado, ya que nuestra perspectiva busca abrir interrogantes a medida que vamos produciendo núcleos de significado; así, en nuestra exposición iremos formulando dichos interrogantes en la medida en que recorrimos un camino de pensamiento. No necesariamente todos los interrogantes formulados se pueden responder, y no se pretende que así sea, es decir, no se busca agotarlos en respuestas ya que algunos de ellos son provocadores, y precisarán de otros estudios

para responderse. Sin embargo, sí daremos respuesta a varios de los interrogantes planteados puesto que hemos podido trazar líneas en nuestro recorrido que nos llevan a formular ideas que nos interesa mostrar. A continuación, hacemos referencia a las categorías metodológico-conceptuales que guían nuestro análisis. Luego el artículo se divide en dos partes: el análisis del Plan Estratégico de Rosario y el Plan Estratégico Metropolitano. Ambas secciones parten de los mismos interrogantes y categorías analíticas.

### **Participación, planificación, diversidad: ideas centrales desde las que parte nuestro análisis**

Para analizar la forma que adquirió la participación de distintos individuos, grupos y sectores de la Sociedad Civil en la experiencia del Plan Estratégico de Rosario (1996-2002) y el Plan Estratégico Metropolitano (2004 hasta la actualidad) tomaremos las ideas de algunas autoras que han trabajado con este concepto.

Mónica Rosenfeld se propone revisar la participación social en cuanto categoría analítica. Parte de la idea de Bauman, quien considera que la participación es una de las condiciones de lo humano: “construir junto con otros hace a la condición de lo humano y recrea la cálida sensación de pertenencia a un grupo o a una comunidad” (Bauman, 2001, citado por Rosenfeld, 2005). En sintonía con esta concepción, la autora retoma la caracterización de Varsavsky para quien la participación social (y las condiciones para hacerla posible) es una de las necesidades humanas básicas y adquiere la misma importancia que la alimentación, el abrigo y la protección (Varsavsky, 1982, citado por Rosenfeld) <sup>2</sup>. La autora analiza cómo se pasa de esta concepción de la participación como condición de lo humano a una concepción instrumental de la participación a partir de la mediación del discurso de los organismos multilaterales de crédito en la década de los años '90. Estos organismos han sido uno de los actores con mayor incidencia en la construcción de las agendas de la participación social en las políticas públicas de los gobiernos de los países en desarrollo. Dicha concepción instrumental de la participación comporta dos elementos centrales: por un lado la participación

---

<sup>2</sup> En la misma línea de estos autores puede tomarse a Max Neef, quien amplía la comprensión del concepto de participación al referirse a la forma en que se satisface esa necesidad de participar. Este autor sostiene que las necesidades humanas fundamentales (entre ellas la participación) “son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y las culturas, es la manera o los medios utilizados para satisfacer esas necesidades” (Neef, 1993: 38)

de diversos actores en espacios prefigurados por el Estado para que se establezca una relación de confianza entre el gobierno y la sociedad civil (estrategia de gobernabilidad) y, por otro lado, que los actores de la sociedad civil puedan ejercer cierta influencia sobre el proceso de toma de decisiones pero excluyendo sin embargo su posibilidad real de decidir<sup>3</sup>. Rosenfeld concluye que “las políticas públicas (y sociales de inclusión) estatales propician formas *restringidas* de participación social a los marcos que el diseño de la política establece” (Rosenfeld, 2005: 12. Cursivas en el original). Por lo tanto sugiere profundizar el análisis hacia formas más autónomas de participación social por fuera de ámbitos institucionales que sí permitirían crear sentido, pertenencia e identidad y acción colectiva para los actores que formen parte de estas experiencias.

Contrapuesto al argumento de Rosenfeld, Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (2004) también toman como hito a los años '90 pero para destacar la posibilidad que el proceso de descentralización le presenta a la participación ciudadana. Para las autoras, el protagonismo que los gobiernos municipales adquirieron en este proceso de descentralización abrió la posibilidad de una relación horizontal entre el ciudadano y el municipio; se instalaron así capacidades en los actores locales para la toma de decisiones. Así, a diferencia de los topes que generan los discursos de los organismos multilaterales de crédito que señala Rosenfeld, la participación de las organizaciones sociales excedería la mera influencia sobre la toma de decisiones para pasar a tener un rol de ejecución. Sin embargo, este rol debe ser contextualizado con los sentidos que se han otorgado al concepto de gobernanza, tal como se expresa en la introducción de este libro.

Como último desarrollo analítico del concepto de participación, tomamos los aportes de Sagastizábal, Perlo, y de la Riestra (2006), quienes parten del carácter polisémico de este concepto. Las autoras realizan un recorrido para demostrar cómo diversos autores plantean el concepto de participación con un sentido escindido, es decir, la participación puede ser política (Revilla Blanco, 1995; Sánchez Vidal, 1991), social (Salomón, 1997), ciudadana (Avila Enríquez, 1997, Kennedy, 1997) o formativa (Brett, 1997), según señala el recorrido de cada uno de estos autores. Frente a esta fragmentación del sentido del concepto de participación, las autoras proponen comprenderlo como un proceso de aprendizaje (ver Sagastizábal, Perlo y de la Riestra, 2006). La participación como aprendizaje está ligada

---

<sup>3</sup> Según el informe del BID “Participación ciudadana, estrategias para promoverla” (2004) “la participación ciudadana no significa decidir sino tener la posibilidad de influenciar las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso.”

a la forma en que los sujetos están en el mundo. No implica para estas autoras una racionalización de la práctica; tiene que ver con la forma en que los sujetos construyen y re construyen la realidad en interacción con otros (para profundizar esta reflexión ver Sagastizábal, Perlo, de la Riestra y Pidello en este volumen).

A través de este recorrido, la participación aparece en su carácter procesual, que, si bien se trata de un concepto polisémico y los actores pueden asignarle diferentes sentidos a lo que la participación es o debe ser, se encuentra delimitado por ciertos discursos y prácticas que han logrado constituir hegemonía en determinado momento histórico. Reafirmamos que consideramos a los procesos participativos como procesos políticos y contradictorios, en el sentido de que en ellos se ponen en juego disputas de sentido sobre lo que debe considerarse o no participación, acerca de cuáles son los sujetos que legítimamente pueden participar, y acerca de cuáles son las incumbencias de los espacios participativos. Estas definiciones dependen esencialmente de dos planos: por un lado de la interacción de los actores con un contexto macro en el cual se construye una definición de participación (Clemente y Smulovitz, 2004 y Rosenfeld, 2005). Por otro, el espacio concreto –consejo, comisión, reunión, etc.– donde los procesos se materializan y donde estas definiciones elaboradas a nivel macro son aceptadas –en todo o en parte–, disputadas, cuestionadas o resignificadas por los sujetos (Heras, Córdova y Burin, 2008), que en esta interacción generan un aprendizaje (Sagastizábal, Perlo, De La Riestra, 2006). La participación, en el caso de estudio que nos ocupó a nosotras, estuvo ligada a su vez a dispositivos, definidos como técnicas e instrumentos de participación usadas tanto para convocar a los actores como para participar en un determinado espacio. Como punto de partida, suponemos que hay una estrecha relación entre las concepciones de participación y los dispositivos que se ponen en marcha para materializarla. En relación a la participación nos preguntamos: ¿A quiénes se convocó en qué momento y para decidir qué? ¿Cuáles fueron las metodologías y técnicas que se implementaron para hacer las convocatorias de los planes (PER y PEM)? ¿Cuáles fueron las metodologías y técnicas puestas en juego en las reuniones? ¿Qué evaluación se hace de la participación de la sociedad civil durante el PER y el PEM? y ¿Qué concepción de participación prima en cada uno de los planes? La mayoría de estos interrogantes –que fueron planteados como hipótesis en el plan de trabajo inicial del Proyecto “Trabajo, Desarrollo, Diversidad” – surgieron del relevamiento realizado durante el año 2005 (ver capítulo final de este volumen).

Otro de los conceptos centrales para nuestro análisis, que surgió como un

emergente durante el trabajo de campo, es el de planificación. Tomaremos los aportes del autor Carlos Matus Romo (1982), e incorporaremos también algunas observaciones realizadas por María I. Bertolotto y Adriana Clemente (2006) específicamente, sobre la conceptualización de los Planes estratégicos.

Para Matus Romo, la idea de planificación en América Latina surge en la década del '40 de la mano de una elite intelectual que se proponía, en el plano teórico, “explorar el futuro mediante una metodología de proyecciones” (Matus Romo, 1982). Este principio teórico comienza a materializarse en la década de los '50 en acciones programadas y formas de administración propias de los gobiernos para proyectar el futuro. Apoyándonos en sus ideas decimos que en tanto instrumento de los gobiernos para programar el futuro, uno de los aspectos centrales de este concepto es el de la direccionalidad: se considera a la planificación como un horizonte que orienta y predetermina un conjunto de acciones y criterios operacionales. Por lo tanto hay un criterio político en el que se funda y orienta la acción de planificación y la ejecución de lo que de ella se desprenda. Para nuestro análisis resulta entonces relevante preguntarnos en relación a esta direccionalidad: ¿al servicio de qué fines se realizó la planificación estratégica en Rosario? y también: ¿cuáles son las significaciones dominantes que se encarnan en la visión de planificación que se llevó adelante en Rosario?

Tal como Matus Romo lo ha definido, la planificación se encuentra relacionada con la temporalidad, asumida en términos de plazos: planificar, a través de estas concepciones y con estos dispositivos, implica pensar el tiempo en plazos. Entre los especialistas y técnicos que hemos entrevistado (y también en el campo de discusión intelectual) hemos distinguido opiniones contrapuestas acerca de este rasgo más operativo de la planificación. Podríamos formular dichas opiniones casi como un dilema: ¿se planifica como un compromiso para con generaciones futuras (largo plazo) o para resolver necesidades urgentes (corto plazo)? Específicamente en el caso que nos ocupa ¿a cuánto tiempo se pensó la planificación estratégica en Rosario? Esta pregunta se vuelve relevante si se tiene en cuenta que el Plan Estratégico de Rosario ha sido uno de los de mayor permanencia en el tiempo en nuestro país (desde 1996 y actualmente continúa).

Un último aspecto que nos interesa destacar es el de concebir a la planificación como una herramienta para reducir las incertidumbres. Creemos que este aspecto se relaciona con la implementación de los planes estratégicos en contextos de crisis. Sobre un relevamiento de 16 municipios (la mayoría en la Provincia de Buenos Aires), Bertolotto y Clemente demuestran que “de los Planes

Estratégicos evaluados, casi el 60% se formularon entre los años 1995 y 2000” (Bertolotto y Clemente, 2006). Si bien estas autoras relacionan la popularización de esta metodología con la descentralización del estado en la década del '90, en nuestras entrevistas pudimos observar testimonios que se dirigen a relacionar el plan estratégico con la necesidad de paliar las incertidumbres generadas por la crisis social y económica de los '90. Cabe entonces para nuestro análisis hacernos la siguiente pregunta: ¿en qué contexto surge el Plan estratégico de Rosario?

En el caso que analizaremos, al concepto de planificación se le agrega la palabra “estratégica”. Bertolotto y Clemente afirman que:

“esta metodología se define como estratégica, tanto por el modo en que incorpora en la etapa del diagnóstico los datos del contexto (amenazas y oportunidades) como por cómo indaga sobre intereses, recursos y desempeño de los actores locales (fortalezas y debilidades). Esta perspectiva toma a la ciudad y sus problemas como objeto de intervención y prevé como parte de su metodología la participación activa de un conjunto de actores (políticos, económicos y sociales) tanto en la definición de los problemas como en la proposición de las soluciones.” (Bertolotto y Clemente, 2006: 5)

Nos preguntamos si lo estratégico tiene que ver sólo con un tema de escala (ya que parecen ser los gobiernos municipales los que están implementando estos planes) o si no se relaciona también con una estrategia de adquisición de legitimidad por parte de los gobiernos en un contexto de crisis, tal como formulamos más arriba. Por otro lado, la palabra estrategia también puede estar relacionada con un procedimiento que, de forma participativa, selecciona alternativas que se traducirán en políticas tendientes al logro de fines. Todas estas cuestiones las tendremos presentes en el momento del análisis.

Concebimos a la diversidad cultural como una herramienta para analizar las situaciones de desigualdad que se construyen en torno a las diferencias económicas, sociales, de género, de generación, etnolingüísticas y sus articulaciones (según había sido formulado en el documento inicial del proyecto *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*). Así, resulta relevante analizar la adecuación de los mensajes, las técnicas, los espacios y las dinámicas de interacción a los distintos actores que participan de experiencias auto definidas como participativas. Acordamos con Burin y Heras (2001) en que:



“en estas reuniones suelen producirse encuentros (y desencuentros) culturales: cada uno de los participantes piensa y actúa en base a sus premisas, sus experiencias, sus intereses y sus diferentes perspectivas culturales (...) los diversos actores sociales, organizaciones e instituciones que se convocan tienen pautas que les son propias, y, por extensión, actúan desde esta perspectiva cultural específica” (Burin y Heras, 2001: 56)

Partimos de suponer que las desigualdades propias de la posición que los actores ocupan en el mundo social se relacionan con las ausencias y presencias en los espacios de participación de algunas maneras específicas que es necesario develar. El concepto de diversidad resulta una lente para ver la desigualdad, específicamente con respecto a la posibilidad de incidir en la toma de decisiones que se producen en espacios definidos como participativos. Es así que nos preguntamos ¿de qué manera el Plan estratégico contempló estas desigualdades para asegurar la participación igualitaria de los distintos sectores de la sociedad civil?

### Propuesta metodológica

Se partió de tres orientaciones metodológico-conceptuales para organizar el análisis de los datos generados durante el trabajo de campo realizado en los meses de octubre y noviembre de 2006: la triangulación, la interpretación de capas de contexto y la identificación de dominios culturales o semánticos. La triangulación (Rosenstein, 2002; Spradley, 1980) es un proceso que implica construir un registro a partir de las voces de los distintos actores que intervienen en la situación social estudiada, es decir, teniendo en cuenta tanto los términos y los sentidos con los cuales los informantes describen la situación social en cuestión, como el lenguaje cotidiano y científico empleado por el etnógrafo. De esta técnica se destaca principalmente la generación de información a partir de contraponer los distintos puntos de vista de los diversos actores que entrevistamos durante nuestra investigación, que a su vez, ocuparon distintos roles y posiciones jerárquicas en el desarrollo de cada uno de los Planes.

En cuanto a la interpretación de capas de contextos (Watson-Gegeo, 1992) es útil para obtener una comprensión global de los comportamientos de los actores. *Contexto* se refiere aquí a la totalidad de los espacios de relaciones en los cuales se sitúa un fenómeno y se concibe como capas espiraladas que vinculan niveles o dimensiones micro-macro. La interpretación de capas de contexto implicó analizar los diferentes contextos involucrados en los Planes Estratégicos

(fundamentalmente las interacciones entre la definiciones macro y la puesta en marcha en el día a día en los dos momentos señalados).

La identificación de dominios semánticos o culturales según Spradley (1980) implica tener en cuenta los elementos básicos de un dominio, es decir: el término abarcador (cover term), el término incluido (included term) y las relaciones semánticas. Sobre la base de esta perspectiva se trató de registrar las voces de los distintos actores a partir de la identificación de dominios semánticos (Spradley, 1980) en torno a lo que cada uno de los actores considera como “participación”, “planificación estratégica”, “diversidad”, “desarrollo”, etc. También proponemos, siguiendo a Constan (1992) y Erickson (2004), que las categorías de análisis son creadas por los investigadores que, explícita o implícitamente, se enmarcan en una forma de análisis particular.

Finalmente, se rescata de la sociología aplicada las nociones de categorías y teoría emergente (Glaser & Strauss 1967). Para estos autores la codificación, el análisis y la recogida de datos es un proceso que se hace de manera simultánea. En este método, la generación de teoría es un proceso creciente y las fases previas siguen operando a lo largo del análisis (Valles, 2000); muchas de las categorías que hemos usado fueron redefinidas en el campo en la interacción entre las investigadoras y los actores.

### **Primer Momento: el Plan Estratégico Rosario (PER)**

#### **La participación en el PER: criterios de selección y pertenencia institucional**

Contamos con el análisis realizado a partir de cuatro entrevistas, de documentos institucionales del Plan y de otros trabajos realizados por otros equipos de este mismo Proyecto de investigación <sup>4</sup> para el análisis del PER. Con respecto a las entrevistas, una fue realizada a un técnico que participó en la coordinación de las reuniones del Plan de forma externa al municipio; otra, a un funcionario municipal que tuvo a cargo la coordinación del equipo técnico del Plan; la tercera a un académico que comenzó a participar del espacio del PER y luego dejó de asistir; la última, a dos académicas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) que fueron convocadas para participar de la etapa de diagnóstico.

El Plan estratégico de Rosario se desarrolló en tres etapas; en cada una de ellas se convocó a distintos actores y se pusieron en juego distintos dispositivos

---

<sup>4</sup> Nos referimos específicamente a los trabajos realizados por el CEIL-PIETTE y el IIED-AL.

de participación. Tomaremos a estas tres etapas como ejes para el análisis ya que marcan diferencias en cuanto a la participación de los distintos actores.

### La etapa de diagnóstico

Esta etapa es denominada por los documentos institucionales del PER como de “diagnóstico”. Se inicia el 10 de octubre de 1996 con la conformación de una “Junta Promotora” del Plan compuesta por 25 instituciones que representan los siguientes sectores: distintas instancias del nivel ejecutivo (intendencia, gobierno provincial, Honorable Consejo Municipal), sector académico (UNR), Iglesia Católica, sector empresarial, comercial, agrario, industrial y de la construcción, principales medios de comunicación de Rosario, sindicatos y el sector portuario y aeroportuario. Esta Junta Promotora junto al equipo técnico de la Municipalidad de Rosario y algunos especialistas de la Universidad Nacional de Rosario fueron los encargados de formular, a través de la implementación de la matriz FODA, 4 ejes de trabajo: económico productivo, físico ambiental, socio institucional y de centralidad regional y proyección internacional (Documento institucional del PER 1998, DI PER '98 de ahora en más.).

De febrero a abril del año 1997 se conforma un Consejo General como una instancia de participación más amplia. A los sectores ya representados en la Junta Promotora se agregan asociaciones vecinales, instituciones relacionadas con la cultura y el deporte, distintas asociaciones y Colegios de profesionales y empleados (públicos y privados), el sector financiero y asociaciones y organizaciones de mujeres empresarias y profesionales.

La redacción final del documento de diagnóstico estuvo a cargo de la Junta Promotora, el equipo técnico de la Municipalidad y los especialistas de la UNR, luego de abrirse a discusión a los representantes del Consejo General en dos encuentros denominados “reuniones de comisiones temáticas” (DI PER '98).

La etapa de diagnóstico es central para un proceso de planificación de estas características ya que es el momento en el que se decide cuáles son los temas y las áreas sobre las que va a intervenir el Plan durante todo su desarrollo. El diagnóstico identifica cuáles son los temas centrales que conforman la agenda estratégica. Como se puede ver, durante la etapa de diagnóstico del PER, la participación se restringió a determinados sectores de la población. Respecto a esto, el funcionario municipal que tuvo a cargo la coordinación del equipo técnico del Plan manifestó que se insistió en que la representación de los participantes en las diversas etapas del Plan sea a nivel institucional y no personal. De esta manera se identificaban, a través de la técnica de “mapeo de centralidad de

actores”, cuáles eran las instituciones más significativas para trabajar en cada uno de los ejes mencionados más arriba. Este mapeo tenía como objetivo identificar a las instituciones que debían participar siguiendo tres criterios: a) las que tenían poder para tomar decisiones, b) las que tenían conocimientos técnicos relacionados con los ejes planteados y c) las que legitimaban las decisiones. Esta concepción de la participación concuerda con el planteo de Rosenfeld de considerar a la participación institucional como un espacio *restringido* a determinados actores (Rosenfeld, op. cit).

En cuanto a los dispositivos, la principal herramienta que se utilizó para la etapa de diagnóstico fue la matriz FODA, que permitió la elaboración de un diagnóstico de la situación de la Ciudad de Rosario a partir de la visualización de las fortalezas y debilidades que se percibían en ese momento en la ciudad y de las oportunidades y amenazas que se pronosticaban en el futuro. Se realizó una matriz general de la Ciudad de Rosario y una matriz para cada uno de los ejes mencionados. Según las académicas que participaron en la etapa de diagnóstico, para realizar las matrices FODA se tuvieron en cuenta investigaciones previas llevadas a cabo por la Universidad en diversas temáticas relacionadas con los ejes. Los grupos reunidos en cada eje realizaban además entrevistas y grupos focales a especialistas para tratar esas temáticas. Esas investigaciones previas y entrevistas tenían como finalidad identificar cuáles son las temáticas centrales que hacen al desarrollo de la ciudad y acotar así la discusión sobre algunos nudos considerados como “críticos” para los actores locales (según el funcionario municipal que entrevistamos). Por lo tanto, se acotaba por un lado la convocatoria a determinados actores, por otro, se restringían los temas sobre los cuales se iba a discutir, y además la participación en el diagnóstico se pensó desde su relación con el trabajo de expertos (ver Sagastizábal et al, este volumen). Siguiendo las reflexiones de Pérez y Foio (este volumen) de esta manera se fue generando un espacio de participación institucionalizado que prescindió de los grupos no organizados restringiendo así el surgimiento de visiones de desarrollo alternativas a la propuesta por las instituciones reconocidas por el Municipio.

### La etapa de formulación

Transcurre entre junio de 1997 y octubre de 1998, momento en el que se presenta el Plan definitivo para la Ciudad de Rosario. En esta etapa se suscitan algunos cambios significativos respecto a la etapa de diagnóstico. Los ejes se convierten en “líneas estratégicas de transformación” (DI PER '98) planteadas en términos

de sueños –según la misma terminología de quienes guiaron esta etapa–. Estas líneas pretendían romper con la compartimentación que había implicado trabajar durante la etapa de diagnóstico con los ejes y trabajar de forma transversal. De esta manera, a diferencia de la etapa de diagnóstico en la que, por ejemplo, los economistas estaban convocados para trabajar en el eje económico productivo, los ambientalistas en el eje físico ambiental, etcétera, las líneas estratégicas proponían que los distintos actores participen en cualquiera de las temáticas. Para el técnico que fue contratado a coordinar las reuniones de esta etapa, esta forma de trabajo transversal superaba a la anterior ya que permitía articular las perspectivas –sobre los distintos temas que habían surgido del diagnóstico– de los actores con distinta pertenencia institucional. Para las académicas, este paso de los ejes a las líneas planteadas en forma de sueños fue una estrategia de difusión que tuvo por objetivo transformar el trabajo técnico que se había realizado durante la etapa de diagnóstico en un material comunicable al resto de la población.

Durante la etapa de formulación se llevaron a cabo 17 encuentros denominados “grupos de trabajo” (DI PER '98) sobre diversas temáticas relacionadas con las líneas estratégicas con el fin de formular los proyectos enmarcados dentro del Plan. En estos encuentros participaron representantes de las instituciones que cumplían con alguno de los tres criterios mencionados anteriormente: poder de decisión, saber técnico y legitimación de las decisiones; también se convocó a otros actores y especialistas involucrados según las temáticas que se trataron en cada encuentro. En dos ocasiones se hizo una convocatoria a nivel personal, a través del envío de cartas a un ciudadano cada 500 inscriptos en el padrón electoral. Según el funcionario municipal que coordinaba el equipo técnico del Plan, esta iniciativa se dio de forma aislada y tenía la finalidad de convocar a los ciudadanos que no estaban representados por ninguna institución. El técnico contratado para coordinar las reuniones del Plan comentó sobre el valor simbólico de este tipo de estrategia:

“empiezan a armar una convocatoria más amplia, toman el padrón, empiezan a mandar cartas cada tanto, azarosamente, y es azarosamente. Vino un señor de un barrio vestido como cuando él iba a las reuniones que hacía Perón, como el domingo peronista, traje, un señor muy humilde, vino con sombrero y con una carta firmada por el Intendente”

También se realizaron 4 reuniones de las Comisiones temáticas. En una de ellas se determinaron los proyectos que finalmente se iban a implementar y

se presentaron oficialmente las 5 líneas estratégicas, que fueron: la ciudad del trabajo, la ciudad de las oportunidades, la ciudad de la integración, la ciudad del río y la ciudad de la creación (DI PER '98).

Al hacer un análisis de los actores vinculados a cada una de estas líneas que participaron de los encuentros y de los proyectos que finalmente quedaron para implementarse, se puede ver que en la línea de “la ciudad del trabajo” la representación mayoritaria fue la de las empresas vinculadas con la administración y explotación de las distintas vías de transporte presentes en la Ciudad (terrestre, aérea y fluvial). Esto permite establecer alguna hipótesis sobre la incidencia que tuvo el Plan en diseñar un perfil productivo determinado para la Ciudad de Rosario como centro logístico del comercio nacional e internacional. De menor consideración, se encuentran en esta línea los proyectos relacionados con la promoción de las PyMES y un programa de capacitación para la reinserción laboral.

Puede verse que la línea de las oportunidades ha sido la que tuvo una orientación a trabajar la dimensión social por los actores que participaron en ella, ya que allí aparecen en los registros las Organizaciones de base, la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad, distintas instituciones que trabajaban la temática infantil, instituciones vinculadas con la educación, partidos políticos y hospitales públicos. En esta línea los proyectos se agruparon en las siguientes cinco áreas: Plan urbano ambiental, actuación en los asentamientos irregulares, creación de redes para intervenir en problemáticas sociales, descentralización municipal y fortalecimiento de la salud y la educación públicas.

En la línea de la ciudad de la integración aparecen, casi exclusivamente, los sectores relacionados con la actividad del río y la costa de Rosario: empresas de turismo, empresas adjudicatarias de terrenos en la costa, operadores inmobiliarios, Bolsa de comercio, Clubes de Pesca y empresas y Entes Nacionales vinculados al transporte ferroviario y fluvial. Se puede inferir que cuando se hace referencia a la “integración”, no se alude a una cuestión social sino a la integración del río a la ciudad. Las académicas que hemos entrevistado manifiestan que si bien esta apertura de la ciudad al río se había empezado a trabajar en los gobiernos anteriores, con el Plan Estratégico se aceleró en la reconstrucción de la costa y, según los planos con los que trabajaban los especialistas en planificación urbana, sólo una pequeña parte de la ciudad no iba a poder ser trabajada para abrirla al río, pero prácticamente toda la ciudad se iba a poder comunicar a través de la costanera. El académico que comenzó a participar del Plan pero no siguió concurriendo a este espacio formuló que la costa de Rosario, a partir de la década del 50 y 60, se había convertido en un espacio de asentamientos

de viviendas precarias. El PER, amparándose en un viejo Plan Urbanístico que pretendía otorgarle a la costa una funcionalidad recreativa y turística, erradicó a la población que estaba en dichos asentamientos, sin un plan de re-localización adecuado. En relación con lo anterior, en la línea siguiente, “la ciudad del río”, aparecen como proyectos los parques sobre los que se deberá intervenir para abrir la ciudad al río y la articulación entre el área portuaria y la ciudad. Entre los actores involucrados se menciona a las personas que vivían en asentamientos en la costanera como “ocupantes de áreas a relocalizar”, a las Municipalidades de Baigorria y Victoria, Aguas Provinciales de Santa Fe, la Asociación Amigos del Parque y el Ente regulador de servicios sanitarios. La línea de la creación estaba totalmente orientada al desarrollo cultural de la ciudad y en ella aparecen representados: artistas, músicos, editores, escritores, medios de comunicación, diseñadores e institutos de investigación.

En cuanto a los dispositivos utilizados en esta etapa, se abandona la implementación de la matriz FODA. El técnico que fue contratado para coordinar los encuentros del Plan mencionó que esa técnica es apropiada para trabajar en organizaciones chicas, pero no es adecuada para aplicarla a Rosario ya que es una ciudad con 1 millón de habitantes y, por lo tanto, lo que es una debilidad para un actor, puede ser una fortaleza para otro. Según este técnico, la dinámica de las reuniones de los “grupos de trabajo” consistía en agrupar a los participantes en grupos de alrededor de 20 ó 30 personas. Cada grupo quedaba formado por personas que tenían distinta pertenencia institucional y tenían que trabajar, en formato de taller, orientados por las consignas o conceptos que les daban los coordinadores. Se trabajaba de manera progresiva. En una primera etapa se convocaba a los invitados a hacer una “lluvia de ideas” sobre el concepto que habían proporcionado los coordinadores, luego se iban priorizando los temas y, en una última etapa, se formulaban acciones para llevar a cabo esos temas que se habían planteado. Todo el material trabajado en cada grupo quedaba registrado y era entregado luego a los técnicos del Plan que reformulaban ese material y le daban la forma de un proyecto.

Hay dos cuestiones que se destacan para nosotras en cuanto a la dinámica de estas reuniones. Una de ellas es la convocatoria que se hace desde el Municipio a soñar. Según el funcionario municipal encargado de coordinar el equipo técnico del Plan, esto se pensó así porque era un momento de profunda recesión en Rosario (año 1997 y 1998) y los sueños abren la posibilidad de expresar un deseo a futuro, generan una esperanza en un momento de crisis. La otra cuestión interesante manifestada por los entrevistados fue el hecho de crear un “escenario blando” para la discusión de temas arduos en un contexto de pérdida

de legitimidad del Gobierno. Este escenario blando se creó a través de distintas dinámicas puestas en juego por los coordinadores de los encuentros <sup>5</sup>.

### La etapa de implementación

En octubre de 1998 se presenta el Plan definitivo con los proyectos a implementar durante la siguiente etapa. Estos proyectos sintetizan y reflejan la tarea realizada durante 16 meses de encuentro de los grupos de trabajo y las Comisiones temáticas. La etapa de implementación se extendió hasta el año 2002. Para esa fecha, del total de 70 proyectos elegidos para la implementación, el 14% se encontraba en funcionamiento, el 58% había avanzado (con avances significativos se encontraron 5 proyectos, con avances medios 7 proyectos y con avances mínimos, 6) y el 28% de los proyectos se encontraban pendientes (Documento Balance 2002).

Las académicas entrevistadas y el técnico externo al municipio encargado de coordinar las reuniones del Plan estimaron que la participación de las instituciones durante el PER fue muy positiva ya que había una gran cantidad de instituciones participando y también de ciudadanos que se acercaban a opinar o que habían sido convocados de forma azarosa. Destacan al Plan como un espacio de encuentro entre el sector público y privado y valoran la posibilidad de haber podido dialogar, más allá de los acuerdos y desacuerdos de cada institución, sobre distintos aspectos de la ciudad. Para el funcionario municipal, en cambio, el hecho de que participen muchas instituciones en el Plan no garantiza mejores productos; de allí la decisión de convocar principalmente a los actores que tienen poder de decisión, saber técnico y poder de legitimar las decisiones. Para esta persona, al ser una herramienta de gestión del gobierno, la participación no debe estar por encima de la necesidad de obtener productos con un alto rigor técnico en un plazo de tiempo acotado por la lógica política.

### La direccionalidad de la Planificación: grandes proyectos para grandes actores

Rosario fue una ciudad pionera en la formulación del Plan Estratégico, ya que es el segundo Plan en el país que se encara después del de la ciudad de Córdoba.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, como primera actividad proponían la presentación de cada uno de los participantes con su nombre, institución que representaban y un adjetivo o un gusto personal. El encargado de coordinar las reuniones manifestó que estas dinámicas tenían por objetivo generar un diálogo entre pares y hacer caer las “cuadriculaciones” institucionales.



Las políticas de apertura económica implementadas en la década del '70 y profundizadas en la década del '90 con la hegemonía del modelo neoliberal afectaron profundamente a Rosario y sus alrededores. Es en este contexto que surge el Plan Estratégico: como una respuesta diagnóstica del Municipio a la profunda crisis económica y social. Tal como argumentamos en secciones anteriores, el Plan Estratégico de Rosario pretendió conseguir legitimidad por parte del gobierno a través de la participación ciudadana. En relación con esto, el técnico que fue contratado por el municipio para coordinar los encuentros, manifiesta que entre los políticos del nivel municipal “existía el fantasma de una explosión social violenta”. Para canalizar esto, se convocaba a participar en el Plan para que la ciudadanía realice en ese espacio una “catarsis” y el “enojo social” quede contenido dentro de un espacio institucionalizado. Esta legitimidad buscada por el Gobierno municipal fue acompañada por una marcada estrategia de visibilidad del Plan. Esto es acorde a la concepción del Plan Estratégico en Rosario como un producto y a la creación de una imagen de ciudad imperante en el equipo técnico de la Municipalidad.

La Planificación Estratégica de Rosario tuvo como principal objetivo definir cuál iba a ser el perfil productivo de la ciudad hacia el fin de siglo. Una vez consensuada esa orientación se establecieron los proyectos de transformación más importantes orientados hacia ese fin. La mayoría de estos proyectos tienen que ver con la transformación de la infraestructura de la ciudad: el puente Rosario-Victoria, la autopista Rosario-Córdoba, la hidro-vía Paraguay-Paraná, la apertura de la ciudad al río, el mejoramiento del sistema ferroviario y la reactivación del aeropuerto internacional de Rosario, entre otros. Esto da cuenta de que el perfil productivo estuvo orientado a establecer a Rosario como centro de logística y distribución del comercio nacional e internacional y como una ciudad turística. Según las académicas entrevistadas que participaron durante el diagnóstico en el eje económico-productivo, para establecer este perfil productivo se hizo un análisis de cuáles podían ser los sectores importantes que tengan capacidad de inversión y que permitieran a la ciudad salir de la crisis. Por su posición geográfica, Rosario se encontraba en un lugar privilegiado entre las ciudades del MERCOSUR. Con esta orientación, los sectores que resultaron más beneficiados fueron los operadores inmobiliarios con propiedades en la costanera, el sector empresarial dedicado a la explotación de las vías de transporte y de los espacios de la costa, el sector dedicado al comercio nacional e internacional, la construcción y las empresas y entes de turismo. Esta orientación del desarrollo ligada a la explotación turística y comercial de la ciudad tiene puntos de contacto con el caso del Departamento

de Aluminé analizado por Díaz y Villarreal en esta misma sección.

La planificación del desarrollo productivo de una ciudad implica un plazo de tiempo prolongado. De allí la concepción de la planificación según el documento institucional del Plan Estratégico como “un compromiso con el futuro”. Esta visión a largo plazo, y la propuesta a “soñar” lo que se deseaba para la ciudad dentro de 40 o 50 años, para las académicas, resultaba en un principio incompatible con la realidad que se estaba viviendo. Más allá de eso, reconocen que todo lo que se fue generando durante el PER luego se materializó de la mano de la reactivación económica. Según el funcionario municipal encargado de coordinar el equipo técnico del Plan, la planificación de Rosario se pensó para trabajar a mediano plazo, con proyectos que impliquen tomas de decisiones que deben hacerse dentro del ámbito del Plan de manera inmediata, para que esas decisiones no terminen tomándose en otros espacios. Se puede ver que esta concepción del Plan lo instala como un espacio institucionalizado de lucha de intereses y toma de decisiones que debe tener como resultado productos. La concepción sobre la planificación del técnico externo al municipio que fue contratado para coordinar las reuniones es contrapuesta a la del funcionario municipal, ya que manifiesta que el Plan Estratégico es un paraguas que contiene expresiones de deseo, líneas, intenciones y compromisos de acciones a realizar, pero no tiene que ver con la materialización de proyectos. En el caso de que sí se lleven a cabo proyectos bajo la instancia del Plan Estratégico, estos deben ser de baja intensidad y corta resolución, de forma tal que la gente vea que lo que se propone, se cumple.

El proceso de desarrollo del Plan Estratégico de Rosario implicó la formulación e implementación de proyectos de gran escala que requerían un plazo de tiempo prolongado para su concreción. Esto fue una decisión tomada por la Junta Promotora y el equipo técnico de la municipalidad:

“los planes estratégicos deben ir concibiendo cuál va a ser el soporte económico que va a tener una ciudad, de qué va a vivir la ciudad, qué va a ser, ¿una ciudad turística?, ¿una ciudad logística?, ¿una ciudad portuaria?, ¿una ciudad agropecuaria? Como para poder decir *‘estos son los proyectos de transformación más importantes’*”. (Funcionario encargado de coordinar el equipo técnico del plan)

De esta manera, se estableció que no se iba a discutir dentro del ámbito del Plan, desde el bache o el semáforo hasta la oportunidad de desarrollo productivo, sino que, siguiendo una lógica de racionalidad técnica y para cumplir

con los tiempos propios del ámbito político, se puso el acento en determinadas temáticas contempladas por las líneas estratégicas para evitar discusiones interminables que obstaculicen la formulación de productos.

### **Diversidad sociocultural: presencias sin voz**

En nuestro análisis nos propusimos revisar la relación entre las ausencias de determinados actores en el Plan Estratégico y las desigualdades construidas en torno a diferencias económicas, sociales, de género y etnolingüísticas. Como pudimos ver en los apartados anteriores, la convocatoria a participar en el PER fue a nivel institucional y a determinados sectores de la población, con excepción de dos ocasiones en las que se hizo una convocatoria más amplia. Desde sus inicios, en el Plan existió una puja entre considerarlo un proceso o un producto, pero finalmente parece haber ganado más la idea de racionalidad técnica. Esto impactó en la cantidad de actores que se convocaron a participar, siguiendo determinados criterios de selección. En este sentido, según el funcionario municipal:

“es posible arrancar con un grupo, aunque no estén todos, haciendo hasta el esfuerzo por el que estén todos pero si te queda gente, te queda gente, y esto que se tome bien. Si vos lo recortás parece una cuestión sectaria, puesto en términos de desarrollar y ver el producto como...si a mi me significa que el hecho de bajar a cada uno y de poder identificar que estén las minorías y cada subsector de las minorías y demás, me va a significar que el proceso de planificación me demore 3 años y que si yo recorto y tengo una representación, digamos, del 80%, lo puedo hacer en uno, y hay que tomar una decisión, creo que es criterioso hacerlo en uno”

Para este funcionario, el hecho de que algunos sectores no estén presentes no implica que se hayan quedado fuera de la toma de decisiones, ya que hay posibilidad de “recuperarlos” luego cuando en la etapa de implementación se lleven a cabo los proyectos y se “baje” al territorio. Como se mencionó más arriba, hubo dos encuentros durante la etapa de formulación en los que se convocaron a los ciudadanos de forma azarosa con el fin de incluir a los que no se encontraban representados por ninguna institución. En estas reuniones más concurridas, nos preguntamos cómo fueron las dinámicas de interacción entre participantes con experiencias, intereses, lenguas y pautas culturales diferentes. Según el técnico contratado para coordinar los encuentros del Plan, había al principio de cada

encuentro una consigna (generalmente relacionada con la presentación personal), “casi coercitiva”, para que todos los participantes hablen y, desde los coordinadores, se insistía en que todos debían dejar hablar y escuchar a los demás, sin importar la pertenencia institucional o las diferencias sociales, de género o económicas de la otra persona. En relación con esto, este técnico comentó dos anécdotas:

“el Intendente entraba y se sentaba, y cuando quería hablar en el medio de la nada, la coordinadora lo paraba y le decía ‘no, usted no, ahora está hablando él’”

“estábamos en una reunión que estaban las tobas que me preguntan por el Intendente ‘*porque es guapo el Intendente*’, dice la toba, entonces digo, *Intendente, acá las señoras dicen que usted es guapo*’, ‘*me puedo sentar entonces con ustedes*’. Y estaban pegaditos porque se tuvieron que amontonar en un banquito que había. Entonces, bueno, qué proyecto salió, qué acción estratégica salió, el Intendente sentado con las tobas que le dicen que es guapo (...) es la clave de cualquier acción de participación ciudadana, de cualquier política social, estos momentos increíbles donde la gente empieza a reírse”

En cuanto a la diversidad lingüística, este mismo técnico menciona como condición para participar el hablar español, sin tener en cuenta que en Rosario hay entre 20 y 25 mil personas pertenecientes a la población Qom (toba):

“los que vienen saben que van a manejarse en un lugar donde hay blancos, o criollos, y vienen los que saben el idioma. Una vez tocó un toba que vino, que casi no sabía el español y además hizo casi una poesía en el lenguaje toba. Yo le dije a la coordinadora ‘*¿vos le preguntaste si sabía castellano?*’”

Es decir, si bien se asume por parte del equipo técnico que hay diversidad lingüística, se toma como idioma legítimo y como condición de participación solamente al español, y se parte de suponer que la solución estriba en que sólo los tobas bilingües participen como voceros. Más allá de instancias simbólicas (como por ejemplo en el recitado de una poesía) para las tomas de decisión no parece haber un planteamiento dirigido a incorporar la lengua Qom.

En síntesis, si bien en los distintos encuentros del Plan se hicieron esfuerzos, a través de dinámicas y actividades planteadas por los coordinadores para nivelar a los distintos actores y motivar la escucha y el diálogo de todos los participantes por igual, no se puede concluir que el Plan haya sido un espacio en el que se haya contemplado la diversidad cultural. La convocatoria a participar

fue restringida a los actores de mayor peso económico y social de la ciudad, la mención al género aparece representada por las mujeres “empresarias y profesionales” de Rosario y no se tuvieron en cuenta diferencias de tipo etnolingüísticas para las convocatorias y las dinámicas de las reuniones.

## Segundo momento: el Plan Estratégico Metropolitano (PEM)

### Notas introductorias

Un segundo momento del Plan Estratégico comienza en 2004 con la puesta en funcionamiento del Plan Estratégico Metropolitano (PEM). El PEM desarrollará las siguientes líneas o visiones orientativas: *Producción, Empleo y Competitividad, Ciencia, Educación y Cultura, Territorio Integrado y Medioambiente, Equidad Social y Ciudadanía, Posicionamiento Nacional e Internacional*<sup>7</sup>. Sin embargo, a diferencia del PER, el PEM se pone en marcha en un momento de pujanza económica para la Ciudad de Rosario. Siguiendo a Fagioli, Altuna, Grinberg, Haimovich, Romano y Conde (2006) la ciudad fue profundamente afectada por los procesos de transformación que se dieron a nivel global en la economía argentina. Luego del retroceso del sector industrial a mediados de los años 70, la ciudad sufrió gravemente las consecuencias del modelo neoliberal establecido de la década de 1990. Sin embargo, el desarrollo del polo alimentario en la región hizo que se fuera desarrollando un gran sector dedicado a la agroindustria. Según los autores, las empresas que participaron de esta experiencia fueron aquellas que lograron sobreponerse al retroceso del sector industrial acontecido a partir de mediados de la década del 70. Al margen de este sector, la economía de la región funcionaba con diferentes niveles de productividad y de manera desarticulada. Actualmente, hay dos modelos económicos en pugna: Rosario relacionada con el boom de la soja, los grandes puertos y el crecimiento en torno a la gran empresa, o Rosario como entramado de Pymes. En cuanto al mercado de trabajo, la ciudad tiene una tasa de actividad del orden del 44,4%. Para el total de la provincia de Santa Fe, los empleados registrados alcanzan un 69%. El sector metropolitano rosarino se caracteriza por poseer un gran entramado Pymes, que representa aproximadamente al 90% de las empresas radicadas en la región (Fagioli, et al. 2006).

Si bien el PEM se inicia desde el Municipio de Rosario, se propone como uno de sus objetivos centrales “construir la Región Rosario”. Es decir, parte del reco-

---

<sup>7</sup> En: <http://www.pem.org.ar/orientaciones.htm>.

nocimiento de problemáticas metropolitanas que se producen a lo largo de una extensión territorial mucho más amplia que la ciudad central, “ya que involucra a varios municipios y comunas, y que, por ese motivo, requieren de una gestión conjunta e integral”<sup>8</sup>. También hay que tener en cuenta que Rosario era en ese momento un Municipio socialista en el medio de pequeños Municipios de otro signo político. Se puede pensar entonces, que el PEM buscó crear un espacio común tendiente a la creación de consenso político inter partidario e inter municipal.

### Actores institucionales del PEM

El Plan Estratégico Metropolitano estableció un esquema organizativo que combina distintas “instancias participativas, técnicas y ejecutiva” (Informe de Comisiones Temáticas, 2006):

La Junta Coordinadora involucra a organizaciones empresarias<sup>9</sup>, organizaciones de la sociedad civil<sup>10</sup>, organizaciones públicas<sup>11</sup> y medios de comunicación.<sup>12</sup>

El Consejo General conformado “por casi 500 instituciones públicas y privadas” de la Región Metropolitana Rosario.

Un Consejo Técnico Consultivo que se encuentra integrado por 15 centros de estudio e investigación de las universidades nacionales públicas, privadas y fundaciones privadas.

Por último la Oficina Técnica de Coordinación que “cumple funciones específicas como tareas de apoyo, infraestructura y logística general, elaboración de documentos y convocatoria de reuniones” (Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

---

<sup>8</sup> En [http://www.pem.org.ar/pem\\_presentacion.htm](http://www.pem.org.ar/pem_presentacion.htm).

<sup>9</sup> Bolsa de Comercio de Rosario, Federación Gremial de Comercio e Industria, Asociación Empresaria de Rosario, Federación de Industriales de Santa Fe, Grupo Trascender, Asociación de Productores de Siembra Directa, Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina, Cámara de Comercio, Industria y Servicios de San Lorenzo, Asociación de Comerciantes e Industriales de Villa Gobernador Gálvez. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>10</sup> Confederación General del Trabajo, Caritas, CERIDER/Conicet, Red de Entidades de Políticas Públicas. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>11</sup> Municipalidad de Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Concejo Municipal de Rosario, Aeropuerto Internacional Rosario, Ente Administrador del Puerto de Rosario, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

<sup>12</sup> Canal 5, Televisión Litoral y Diario La Capital. Fuente (PEM. Informe de Comisiones Temáticas, 2006:5).

Según el citado informe el Consejo General y el Consejo Técnico Consultivo “cumplen funciones importantes para el proceso de Planificación Estratégica” (Informe de Comisiones Temáticas, 2005:5). Pero más allá de esta mención general –y de lo especificado para la Oficina Técnica de Coordinación– en los documentos proporcionados por los funcionarios del Plan así como en la página web del mismo <sup>13</sup> no existe demasiada precisión sobre las funciones específicas de cada instancia organizacional.

### Metodología usada en el PEM

En el año 2004 <sup>14</sup> se llevaron a cabo los “Acuerdos Estratégicos Metropolitanos” que fijaron los objetivos de la planificación y gestión estratégica de la Región Rosario: integrar las realidades territoriales para enfrentar los grandes temas metropolitanos, fortalecer la gestión local y coordinar o articular las acciones estatales (municipal, provincial y federal), generar un sistema de información propia para el área metropolitana para tomar decisiones que permitan superar sus problemas y promover un proyecto político regional que garantice o contribuya a generar condiciones para un desarrollo equitativo a nivel socio-territorial “en condiciones de transparencia, previsibilidad y co-responsabilidad.” (Acuerdos Estratégicos Metropolitanos, 2004).

A partir de estas premisas, se realizaron durante los meses de Octubre y Noviembre de 2004 los Talleres de Trabajo del Plan Estratégico Metropolitano que constituyeron la base para el diagnóstico del PEM. Para el diagnóstico se retoma la matriz FODA (que había sido abandonada por considerarla inadecuada) a partir de los ejes de actuación citados más arriba. Se organizaron “Comisiones Temáticas” <sup>15</sup> para identificar “estrategias de actuación” y “temas críticos”. La idea de Planificación Estratégica que surge de los documentos es multidisciplinaria, integral, dinámica (sujeta a evaluación y cambio), participativa y (multi) escalar. Se insiste que debe estar apoyada en el consenso y la corresponsabilización más que en el control institucional. Fundamentalmente se propone orientada a las mejoras integrales a mediano y largo plazo y a la articulación en torno a objetivos estratégicos más que el arbitrar conflictos (Documentos para la Discusión, 2006:6). En consecuencia:

---

<sup>13</sup> Ver <http://www.pem.org.ar/>

<sup>14</sup> Técnicos y funcionarios esquematizan las etapas del PEM entre los años 2004-2006: FASE 1 (2004): Diagnóstico e Identificación de Temas Críticos. FASE 2 (2005): Visión estratégica colectiva y Orientaciones de actuación. FASE 3 (2006): Formulación de Programas y Proyectos.

“...se plantea transitar hacia un horizonte definido a través de la creación de alianzas para el desarrollo. A partir de distintas instancias de debate y participación ciudadana los actores regionales han decidido que el desafío futuro podría resumirse en la siguiente expresión: Rosario una región con identidad, territorialmente integrada, socialmente inclusiva, y políticamente participativa que se proyecta como polo de innovación, conocimiento y producción” (Documento para la Discusión, 2006: 20-21).

En síntesis, la Planificación Estratégica fue pensada en esta etapa en un contexto de pujanza económica, con una visión de desarrollo a mediano y largo plazo, colocando el acento en la ampliación en el marco de actuación respecto al PER a través de una nueva noción de lo metropolitano que llama a la integración de otros municipios al proceso. Se propuso un análisis, resolución y planificación de las problemáticas urbanas en términos económicos, culturales, políticos y socio-espaciales y se acentuó la idea del PER de una participación de tipo institucional centrada en actores públicos— principalmente municipios— y privados —fundamentalmente representantes del sector empresario-financiero y sindical. En el próximo apartado nos interrogamos si es posible con este tipo de diseño estratégico pensar —como sostenía el que era en ese momento el intendente de Rosario— que el Plan:

“no sólo nos dé crecimiento económico y generación de empleo (que son fundamentales) sino que también nos asegure procesos de inclusión social y distribución de la riqueza de tal manera que podamos construir un modelo de desarrollo local a la medida de nuestras expectativas” (video institucional PEM; Miguel Lifschitz Intendente Municipal de Rosario).

---

<sup>15</sup> “Comisión I: El Territorio Metropolitano (Su base física y ambiental, cómo se estructura, se vertebra y se proyecta en otros espacios). Comisión II: El Sistema Económico Regional (Sus perfiles, sus dinámicas, sus dificultades y sus potencialidades).- Comisión III: La Sociedad Metropolitana (Su composición, sus características, sus actores y sus ógicas de interacción). Comisión IV: Las Instituciones de la Región (Sus características, sus roles, sus alcances y limitaciones). Se han establecido distintas modalidades de trabajo (comisiones temáticas, comisiones de impulso, foros de discusión, talleres participativos y mesas de especialistas) para avanzar en la formulación del Plan Estratégico Rosario Metropolitano. El objetivo es, en cada instancia específica de participación y acuerdo, tratar de consolidar los temas críticos, generar consensos respecto de los ejes de actuación prioritarios, así como, elaborar los programas y discutir los proyectos específicos.” (Acuerdos Estratégicos Metropolitanos, 2004: Pág.5)



### La participación en el PEM: hacia la búsqueda de los grandes consensos

De las entrevistas realizadas a funcionarios, miembros de organizaciones participantes y académicos rosarinos surge una concepción similar acerca de quiénes son los actores que tuvieron mayor incidencia en las instancias de decisión convocadas por el PEM. Se trata del “actor municipal” (principalmente Municipio de Rosario, Cañada De Gómez, y Villa General Gálvez) y el “actor económico” (principalmente Bolsa de Comercio de Rosario y entidades representantes de productores rurales). En menor medida se hace referencia al actor social representado fundamentalmente por Caritas y la CGT. Es interesante destacar que entre 2004 y 2006 no hubo una organización formal de espacios de participación. Según el funcionario entrevistado:

“la formalización de espacios, o sea armar una estructura para que funcione el plan, era una de las tareas a cumplir. Pero no queríamos poner eso adelante de todo y que fuera el objetivo. O sea: ver cómo nos organizamos y quién participa, cómo y cuándo. Lo que queríamos era intentar agrupar sobre temas, ejes convocantes, temas críticos, problemas, recursos”.

El diagnóstico que se realizó en esos años partió de una encuesta para definir una visión estratégica colectiva de la ciudad y orientaciones de trabajo. Esta encuesta se hizo a 450 líderes de opinión institucionales de la región (los intendentes de la región, los presidentes de asociaciones empresarias, los medios de comunicación, los rectores de las universidades públicas y privadas y directores de escuela).

Desde el punto de vista organizacional, una de las instancias de decisión del PEM es la Junta Coordinadora, creada en 2006. Cuando se convoca a esta Junta —en la cual participan muchas de las instituciones que formaban parte de la primera junta del PER— se decide desde la coordinación del PEM que la delimitación de un eje económico implica sumar entidades como la Bolsa de Comercio y las asociaciones vinculadas a temas rurales como APROCABOA (Asociación de Productores de Carne Bovina Argentina) y AAPRESID (Asociación de Productores de Siembra Directa) y organizaciones empresarias representativas de otros municipios de San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez. También se convoca al Aeropuerto Internacional Rosario y al ente administrador del puerto de Rosario, que tienen un fuerte rol en la provincia pero que no son dependencias provinciales. Se llama a integrar la Junta a medios de comunicación (Canal 5; Televisión Litoral; Diario La Capital). Para conformar la “pata social” de la Junta se convoca

a la CGT y a Caritas. Participa una única entidad de la sociedad civil: la Red de Entidades de Políticas Públicas. Esta Junta es el órgano que “impulsa y motoriza el proceso”: tiene el rol de definir los temas y las futuras líneas del Plan, realiza la convocatoria al Consejo General y a las reuniones temáticas. El Plan considera a esta Junta compuesta por “las instituciones más representativas de la ciudad y la región para promover e impulsar las acciones del proceso de planificación a escala metropolitana” (Minutas reunión Junta Coordinadora, 2006:1).

Otras instancias son el “Consejo General” y las “Comisiones Temáticas”. En estas últimas participan más de quinientas organizaciones según nuestros informantes. Pero las minutas de las reuniones reflejan que la composición de las instituciones participantes reproduce –en mayor escala– el perfil de la Junta Coordinadora (asociaciones financieras, cámaras comerciales, municipalidades, instituciones religiosas, profesionales y universidades) con una escasa participación de asociaciones de la sociedad civil (vecinales) u organizaciones de base. En la Comisión de “Producción, Empleo y Competitividad”, Caritas es la única institución con perfil social frente a un predominio de instituciones empresariales. En la Comisión de “Educación y Cultura” predominan las representantes de Universidades y Secretarías de Cultura. En “territorio Integrado y Medio Ambiente” también es muy importante la presencia de organismos públicos y empresas.

Las metodologías de participación utilizadas en las “Comisiones Temáticas” son preponderantemente matrices del tipo FODA. Se formaron equipos multidisciplinarios con integrantes del equipo técnico del PEM, profesionales de la universidad y estudiantes universitarios que hacían un trabajo de relatoría. Se acordaron cinco reuniones fijas en días y horarios: una primera reunión de diagnóstico, segunda reunión de cierre de FODA, en la tercera se plantea discutir la cuestión estratégica, los objetivos y las metas de la comisión y en la cuarta y quinta reunión la discusión de programas y proyectos. Una participante de la comisión temática “Producción, Empleo y Competitividad” entre abril y junio de 2006 nos relata su experiencia respecto a estos dispositivos:

“...estaba planificado de antemano un desarrollo de las distintas comisiones y después cada uno iba aportando a partir de temas que se iban incorporando. Partamos de un hecho, la matriz FODA no todo el mundo la sabe usar. Había cuestiones que se discutían si era una fortaleza o una oportunidad. Era muy difícil unificar un criterio de trabajo para gente de diferentes formaciones, de diferentes áreas, todos teníamos el objetivo de trabajar sobre el tema empleo, pero bueno,

no era sencillo eso. Cuando logramos cierta unidad en este sentido se fueron estableciendo los ejes (que ahora no los tengo bien presentes). Por ahí se armaban subgrupos y luego se trabajaban en plenario los trabajos de cada grupo”

Esto nos permite ver que no se cuestionó la puesta en juego de herramientas que implican un saber técnico que no es compartido por todos los participantes del espacio (ver Sagastizábal et al, este volumen, para precisiones acerca de la relación entre saber técnico y participación). Por otra parte, esta participante señala a su vez que en dicha comisión temática predominaron las organizaciones empresariales y sindicales. Tanto el funcionario como los entrevistados sostienen que las organizaciones sociales fueron convocadas pero que “no fue la voz que se escuchó”. El tipo de instituciones participantes condicionó los temas a tratar. Por ejemplo en la comisión de Empleo se trataron cuestiones productivas, cuestiones logísticas, el tema de la incidencia del puerto en la región, Rosario como un punto en la vía oceánica, Rosario como región alimentaria, pero no se dio demasiado espacio a cuestiones vinculadas al desempleo de los sectores más postergados.

–“¿Hay algún otro tema que se tendría que haber tratado y no se trató?  
-Había cuestiones sociales que se relacionaban más a la comisión de educación como por ejemplo analfabetismo pero parece, por lo que tengo entendido, que en esa comisión tampoco se trató (...). Había muchos temas que -por ejemplo- plantearon de esta manera: ‘comisión educación tira el tema a empleo y pum’. Pero por ahí quedaron cuestiones como la capacitación no formal”

Asimismo se marcan diferencias en la participación entre los municipios chicos y grandes que se contradice con el carácter Metropolitano que formalmente se le asigna al PEM. Se señala que la participación de los municipios chicos ha sido como de costado y que en la cantidad de participantes había una preeminencia de la Ciudad. Veamos algunos productos del trabajo en las “Comisiones Temáticas”. En la Comisión de “Productividad, Empleo y Competitividad” se propusieron como “Metas”: el incremento de la productividad regional de las cadenas de valor agroindustriales, alimentarias, metalmecánica y de servicios, incrementar el Producto Bruto de las cadenas de valor regionales, mejorar las condiciones de empleabilidad, crear áreas productivas y tecnológicas para potenciar las cadenas de valor regionales. Los proyectos presentados a la comisión fueron: Desarrollo y Difusión de Mercado de Capitales de la Región Rosario (Bolsa de Comercio Rosario);

Desarrollo e internacionalización del Mercado de Futuros y opciones de Rosario (Bolsa de Comercio Rosario); Articular Pymes (Concejal Roldán – ARI); Propuesta sobre Banco Municipal de Godoy Mori Enrique; Posicionamiento respecto de la eliminación de impuestos distorsivos (Minutas comisión “Productividad, Empleo y Competitividad”; 2006:1). Más allá de menciones generales en los documentos a la “Responsabilidad Social Empresaria” o al “Programa Integral de Emprendedores Locales”; los proyectos presentados en concreto responden a una clara lógica del mercado financiero con nula visibilización de aspectos sociales de la economía.

Por su parte, la “Comisión Temática Equidad Social y Ciudadanía” se propuso los siguientes objetivos: “promover una región inclusiva, solidaria e innovadora con instituciones que garanticen la participación democrática y la ciudadanía, efectiva y responsable” y “promover una región inclusiva, solidaria e innovadora que garantice la equidad y la calidad de vida de los ciudadanos”. Para ello diseñó las siguientes “Metas”: 1. Concretar la autonomía municipal, 2. Crear fuentes de trabajo genuino y generar instancias de capacitación y reconversión de la mano de obra, 3. Desarrollar políticas de educación no formal, 4. Fomentar la participación ciudadana y política, 5. Garantizar los derechos básicos de los ciudadanos asegurando su calidad de vida, 6. Reconversión de capacitación permanente de nueva mano de obra que brinde la posibilidad de acceder a trabajo genuino, 7. Reducir la población en asentamientos irregulares por medio de políticas habitacionales metropolitanas, 8. Reducir los índices de deserción escolar y generar proyectos que contengan espacios de inclusión socioeducativas, 9. Universalizar el acceso reduciendo los índices de desnutrición infantil. (Minutas Comisión “Equidad Social y Ciudadanía”, 2006:1-2). Esta orientación involucra varios “Programas”, por ejemplo: “Autonomía Municipal”, “Reforma Tributaria”, “Género”, “Hábitat II”, “Juventud Regional”, tendientes a lograr los objetivos de igualdad e inclusión. Ahora bien, más allá de que las propuestas de esta Comisión parecen tener una concepción más cercana a la noción de “desarrollo a escala humana” en términos de Max Neff (1993), es interesante destacar que las instituciones invitadas a participar en dicha Comisión reproducen el esquema general del PEM: se trata mayoritariamente de organismos municipales, entre los que se destaca el Área de Niñez y de Mujer de la Municipalidad de Rosario. Entre las organizaciones de la sociedad civil encontramos una preeminencia de las confesionales: Caritas, Arzobispado de Rosario, Acción Católica Argentina, Asociación Cristiana de Jóvenes, Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos. Lo paradójico es que las organizaciones que nuclean a los sectores a los que supuestamente las políti-

cas están dirigidas no han sido convocadas para decidir sobre la mejor solución a sus problemas: ni cooperativas de economía social, ni organizaciones de mujeres (más allá del ente municipal), ni de jóvenes (salvo que se piense que la Asociación Cristiana de Jóvenes es representativa de todas/os los jóvenes rosarinos).

En síntesis: actores municipales y económicos – entendidos éstos fundamentalmente en términos empresariales y financieros- a los que se suman algunas organizaciones sindicales y profesionales. En el plano de lo social aparece predominantemente la intervención de la Iglesia Católica. Estos son los participantes activos del PEM a partir de una clara pre-definición desde la coordinación del Plan sobre quiénes son las instituciones representativas que deben impulsar desde la Junta Coordinadora el proceso de planificación estratégica. Si bien existen convocatorias formales amplias en las “Comisiones Temáticas”, el PEM no parece ser el espacio para la participación plural de organizaciones de la sociedad civil. De esta manera, acordamos con las formulaciones que Pérez y Foio hacen en este volumen, en tanto los procesos de desarrollo impulsados por el Estado tienden en la práctica hacia la centralización y la racionalidad mercantil tendiente al logro de beneficios económicos.

### La idea de Planificación Estratégica en el PEM: las capas de contexto en la política

En este apartado queremos reflexionar sobre la estrecha relación entre las formas en que fueron pensadas estas instancias de participación y la idea de Planificación Estratégica que subyace en el PEM. Asimismo presentaremos algunas ideas sobre cómo la lógica del PEM articula complejas relaciones con otros niveles de hacer política. De esta manera los conflictos partidarios entre municipios a nivel macro y los mecanismos previstos para las instancias distritales en el plano micro constituyen elementos a tener en cuenta en el análisis de este Plan Estratégico. Para ello volvemos a nuestras preguntas iniciales: ¿en qué contexto surge el Plan estratégico de Metropolitano? y ¿para qué/quienes se concibió e implementó?

Tanto el coordinador del PEM como académicos que analizan la situación sostienen que en el PEM tuvo un peso muy fuerte “un problema de orden político”. En el inicio del PEM participaban todos los intendentes y sus equipos y el modelo que se proponía era el de Rosario y que esos municipios debían acercarse y ponerse a la par. Pero la especificidad de las problemáticas de los otros municipios (principalmente cuestiones vinculadas al transporte, al acceso a la salud) fueron

relegadas. A esto se sumaron factores tales como la inexistencia de un poder político administrativo Metropolitano, los históricos enfrentamientos entre los pueblos con Rosario y las lógicas propias de los conflictos políticos entre la Municipalidad rosarina- socialista- y los municipios -peronistas. Esta conjunción de factores fue dificultando la implementación de una Planificación de tipo metropolitana. Incluso algunos municipios -Cañada de Gómez, Venado Tuerto- decidieron diseñar su propio Plan Estratégico con recursos de la provincia y competir con el PEM. Desde el punto de vista de la organización interna del PEM existió un período de alrededor de dos años en los cuales se decidió no formalizar espacios de participación.

Este período se caracterizó por la consolidación de un equipo de funcionarios del PEM con perfil de técnicos con formación universitaria. Muchos de los integrantes del equipo técnico se han graduado en la Diplomatura de Desarrollo Local impulsada desde el propio Plan. ¿En qué consiste la idea de Planificación Estratégica para este equipo? En términos del coordinador entrevistado, el PEM tiene “un perfil de desarrollo integral” que lo diferenció del PER, el cual, según el funcionario, “tuvo un perfil más social y urbano”. El desarrollo integral implica para el funcionario:

“dar a este [Plan] un fuerte perfil económico y productivo, porque hoy estamos en una oportunidad de instalar a la región en términos de ser una de las regiones más importantes de Argentina y del MERCOSUR y sobre eso trabajamos. Tiene que ser una estrategia de fortalecimiento de tres o cuatro aspectos que le den un poco el salto a la ciudad, es decir, a la región. Conformar un perfil agroalimetario fuerte, un perfil vinculado a la biotecnología y la bioinformática. Creo que esto es un poco el motor del proceso”.

A diferencia de lo que sostenía un entrevistado sobre el PER, en el caso del PEM ya no se trata de una “invitación a soñar” a las instituciones participantes, sino de una “concertación de actores locales” en tanto “representantes institucionales” sobre temas muy puntuales para lograr un “pacto territorial”. El cambio de concepción de mecanismos de generación de consensos respecto al PER se refleja en las palabras del coordinador actual del PEM:

“EL PER tenía mucho marketing, que era generación de muchos documentos. Y es verdad, tuvo mucho de eso, generación de documentos y tuvo mucho de participación y de consenso, pero una idea de consenso que no logra cerrar en la idea de proyecto local. Nosotros criticábamos mucho lo de los sueños: consenso no significa sentarse, hablar y después salir todos contentos...eso no

es consenso. El consenso es ir, decir quiero hacer esto, otro dice vamos a hacer aquello...es proponer algo, disentir y acordar, es acuerdo, es pacto territorial digamos. Llegar al pacto significa: cedo algo...a su vez, no podemos consensuar todo. Vamos a poder pactar sobre tres, cuatro, diez proyectos. Pero setenta proyectos es imposible....hay un montón que sinceramente son un bolazo”.

Por otra parte este entrevistado señala que existen distintas instancias y niveles de planificación cada una de ellas con objetivos y actores específicos, entendiendo la planificación en tanto herramienta: una primera instancia barrial o distrital que no está formalizada -ya que no hay un plan estratégico por distrito- pero donde existen espacios para ir a discutir y mecanismos para empezar a pensar temas. Un ejemplo de este tipo de planificación es el Presupuesto Participativo, “dónde vos vas y discutís cuales son las obras en el próximo año para tu barrio”. Pero estos no son para el funcionario ni los temas, ni los actores, ni los tiempos de un Plan Estratégico Metropolitano.

“Y volviendo a la pregunta de quiénes participaban antes y ahora, vos lo que tenés en el primer plan es que participaban más vecinales. Yo no participé mucho en ese momento pero también por lo que me cuentan había mucho ruido, mucha dificultad para canalizar estas iniciativas. Porque la gente de las vecinales o las asociaciones civiles iban mucho con ‘nosotros queremos que acá nos solucionen el recorrido de la línea 133 que pase cada tanto’ ‘queremos que nos arreglen el bache acá’. Y entonces la Municipalidad tuvo que entender que el espacio del Plan estratégico no servía para resolver todo. Y a su vez los miembros de las instituciones tuvieron que diferenciar cuál era el lugar para resolver determinadas cosas. Y la gente va participando de otros espacios”.

El PEM se propone a sí mismo en el nivel de una política meso, como una estrategia de desarrollo local con ideas de competitividad territorial en la cual deben tenderse acuerdos entre los principales actores públicos y privados. Esta división clara del trabajo entre distintas instancias de planificación estaría dando cuenta de la exclusión y autoexclusión de organizaciones no pertenecientes al Estado municipal y al sector empresarial, de las discusiones de diagnóstico y de puesta en marcha del Plan, con excepción de algunas que han sido expresamente invitadas como ser el caso de las entidades dependientes de la Iglesia católica, la CGT y una red nucleante de ONGs. Para el resto - como veremos en el próximo apartado- parecerían haber “instancias más profundas y sinceras de participación”.

## ¿Diversidad en la participación?

Según nuestros entrevistados, existen en Rosario otras instancias de participación que contemplan a organizaciones e instituciones más asociadas al trabajo vecinal y comunitario. El coordinador del PEM sostiene:

“Lo que pasa es que la ciudad tiene todo un desarrollo de participación y trabajo social muy importante.

P: O sea ¿hay otras instancias diferentes al Plan Estratégico?

R: Claro. Y que son mucho más profundas, mucho más sinceras, mucho más reales que las nuestras. Es decir, que están pensadas para resolver problemas que tienen que ver mucho más con el ahora .... Por ejemplo el Presupuesto Participativo, el proceso de descentralización municipal, son procesos de participación y de participación ciudadana. O sea, la gente también participa mucho en esas instancias que tienen mucho más que ver con sus problemas”.

Una entrevistada participante de las Comisiones Temáticas del PEM nos comentó que en 2006, desde la Subsecretaría de Economía Solidaria, se hicieron “Encuentros de Economía Solidaria”. En esas instancias la Municipalidad participó junto con las distintas organizaciones “que trabajan en temas sociales”<sup>16</sup>. No obstante, las problemáticas que se plantearon en este encuentro no fueron materia central en la propuesta de desarrollo productivo que propone el PEM en la Comisión “Productividad, Empleo y Competitividad”<sup>17</sup>. Ninguna de las organizaciones que participó en el Encuentro de Economía Social —con la excepción

---

<sup>16</sup> En los encuentros participaron cooperativas de trabajo, el MOCASE, el MTD de La Matanza, entre otras (en <http://www.enredando.org.ar/>).

<sup>17</sup> “El titular del área de economía solidaria de la municipalidad destacó la importancia de ‘implementar relaciones de mercado con un criterio no patronal con respecto al resto de los compañeros de trabajo o producción, donde uno se enriquece y el otro no. Aquí ponemos el acento en otra cosa, que no es la máxima rentabilidad sino el trabajo de las personas’.

Divididos en grupos, por afinidad en cuanto a las actividades que desempeñan los productores, se escribieron en pizarrones las ponencias de cada uno de ellos, trabajando sobre las fortalezas, las debilidades y propuestas para mejorar el desarrollo de los emprendimientos: Fortalezas- Satisfacción de vender algo que fabrica uno mismo, saber con que materiales están hechos los productos, con qué procesos, etc.; fijar metas propias; reparto de ganancias y tareas de forma equitativa- Intercambio de datos con otros productores afines a la actividad- Posibilidad de conectarse y trabajar en red- Mejora la calidad de vida- Voluntad, fuerza de trabajo, valores humanos- Unión, acompañamiento, contención por parte de sus pares- Dificultades: en el acceso a créditos, falta de recursos económicos para aumentar las potencialidades de los emprendimientos- No pueden facturar y por eso no pueden vender a los negocios- Falta de instrumentos de trabajo para ampliar y mejorar la producción- No poder competir con los precios del mercado en cuanto a los productos que provienen de las industrias- Burocracia- Falta sistema de seguridad social y sistema previsional

Entre las inquietudes se planteó con firmeza la urgente necesidad de tener un sello propio rosarino que reúna a todos los emprendimientos dentro del marco de la economía solidaria, para favorecer la comercia-



de Caritas <sup>18</sup>— fue invitada ni se acercó a participar del PEM. Otra entrevistada —líder de una red de ONGs y que participó en dichas comisiones y también en el PER— sostuvo que la presencia del actor empresarial se ha incrementado y que se ha dificultado su control por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

El académico entrevistado que comenzó a participar del PER y no siguió concurriendo a ese espacio manifestó que las organizaciones de la sociedad civil que participan en el PEM son estructuras del partido gobernante en la Municipalidad, lo cual reduce la complejidad de posibles enfrentamientos con el sector público y garantiza un disciplinamiento hacia el sector privado. Esto ha generado que el PEM, según palabras del académico entrevistado, “se utilice para resolver pujas de intereses entre sectores económicos usando estrategias participativas”.

Podemos sostener a partir de lo analizado más arriba que en la etapa de planeamiento estratégico iniciada con el PEM se ha priorizado, a través de los mecanismos de participación y planificación, una visión del desarrollo estratégico en términos económicos y productivos, privilegiando a aquellos actores mejor posicionados en la puja distributiva. Si bien pueden existir otras instancias de planificación a nivel distrital, esto de por sí no debería generar tajantes separaciones entre instituciones legitimadas a participar en uno u otro espacio. No se comprende por qué una organización de tipo cooperativa o de economía social no se considera para el Plan un actor tan relevante o representativo en la Comisión de “Equidad Social” como sí parecen serlo las instituciones de la Iglesia Católica.

## Reflexiones y líneas a profundizar

Retomemos ahora el diálogo entre algunos conceptos analíticos y los datos obtenidos en el análisis de entrevistas y documental: podemos coincidir para el caso de ambos Planes con la propuesta de Rosenfeld (2005) quien sostiene que “las políticas públicas (y sociales de inclusión) estatales propician formas *restringidas*

---

lización de los productos, aprovechando el fuerte crecimiento del turismo que se está dando en la ciudad en los últimos tiempos. Propuestas: Implementar la promoción de los productos y servicios a través de la publicidad: volantes, medios de comunicación, internet, revistas barriales, etc. Reclamar el acceso a créditos de mayor proporción. Crear emprendimientos solidarios de empaques y envases para proveer a los emprendimientos. Realizar Foros mensuales para fomentar el intercambio entre emprendedores y el trabajo en red. Aumentar la cantidad de Ferias. Realizar un análisis de mercado, necesidades y potencialidades de cada barrio. Aumentar la participación del gobierno municipal” (En [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=29886](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=29886))

<sup>18</sup> Hay que tener en cuenta que en Rosario Caritas es un referente de economías alternativas, especialmente de economía solidaria y de microemprendimientos. Simultáneamente es una institución muy ligada al Municipio.

de participación social a los marcos que el diseño de la política establece” (Rosenfeld, 2005: 12. cursivas en el original). En el caso del PER, si bien se convocó en dos ocasiones al “ciudadano común” a participar, esta estrategia no formaba parte integral del Plan ni se dio de manera sistemática. Pudimos ver una estrecha relación entre los dispositivos utilizados para convocar y llevar a cabo los encuentros de los Planes y las concepciones de participación. Por ejemplo, se utilizó la matriz FODA durante el PER en el momento en que se hizo una convocatoria restringida para realizar el diagnóstico, se abandonó luego y fue reemplazada por un dispositivo más flexible y fácilmente apropiable por los participantes (cabe recordar que en este momento, en dos ocasiones se amplió la convocatoria a la población de forma azarosa). Finalmente, se retomó la matriz FODA durante el PEM lo cual dificultó la participación de actores que no compartían los saberes técnicos requeridos para utilizar este dispositivo, momento que coincide con una participación restringida al actor económico, el actor municipal y los técnicos.

En síntesis, en ambos planes predomina una lógica de la racionalidad técnica que en las prácticas concretas se materializó en una participación restringida. Esto se relaciona estrechamente con la coexistencia contradictoria en los procesos de desarrollo local entre los tiempos propios de la lógica política, la lógica técnica y la social (Burin y Heras, 2001).

La técnica de triangulación de los distintos puntos de vista de los actores nos permitió observar que en ambos Planes los sentidos dados a la participación son polisémicos (Sagastizábal, Perlo y de la Riestra, 2006). Sin embargo esta polisemia se encuentra delimitada por ciertos discursos y prácticas que han logrado constituir hegemonía en determinado momento histórico— tal como advierten Smulovitz y Clemente (2005)— acerca de lo que la participación debe ser. La construcción de consensos (más allá de dispositivos más flexibles puestos en juego durante el PER), estuvo basado en ambos casos en los grandes acuerdos entre los “grandes actores”. Por lo anterior, la concepción de participación restringida únicamente a aquellos actores con mayor peso político, económico y saber técnico coincide en las apreciaciones de los dos funcionarios responsables de los Planes.

Sin embargo, la construcción de hegemonía (cf. Marx, Gramsci y Bourdieu, entre otros) no se da una vez y para siempre, sino que —en tanto producto de las luchas históricas— permite la elaboración de sentidos contra hegemónicos. La búsqueda de espacios alternativos y diversos en su composición sociocultural, económica y étnica a las ideas de participación pergeñadas desde el Plan Estratégico nos debería llevar, tal como reflexiona Rosenfeld, a dialogar con las prácticas

y sentidos que se construyen en espacios más autónomos de participación social, por ejemplo, en los Encuentros de Economía Solidaria de la ciudad de Rosario.

La definición de un perfil productivo para la Ciudad de Rosario fue instalada durante el PER e hizo eje en el sector financiero y empresario de la Ciudad. No puso en foco temas como la distribución del ingreso, el desempleo o la inclusión de los sectores sociales postergados. Esta tendencia se profundizó durante el PEM, de forma tal que actualmente en Rosario se observa un fuerte proceso de concentración, principalmente en las áreas de la agroalimentación y la metalmecánica.

El concepto de interpretación de capas de contextos (Watson-Gegeo, 1992) nos permitió señalar que la planificación estratégica en el PEM no es un proceso que pueda analizarse de manera aislada de otros niveles de decisión, particularmente de la “política macro” y de la incidencia que la coyuntura política provincial y nacional puedan tener en el diseño y desarrollo de un Plan Estratégico. Sin con esto afirmar que el PEM sea un mero instrumento del gobierno de turno, debe tenerse en cuenta que muchas orientaciones estratégicas -por ejemplo el hacer a un lado los intereses de los otros Municipios o de ciertos actores sociales- pueden estar respondiendo a disputas que se están desarrollando en un plano diferente al que los funcionarios y técnicos del Plan explicitan o desean.

## Referencias

---

- Bertolotto, M. y Clemente, A. (2006) *Participación y Desarrollo Local pos crisis. El caso de los Planes Estratégicos y los Consejos Consultivos Municipales*. Trabajo presentado en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales: Políticas y Acción Colectiva para la Inclusión Social. 18 al 20 de octubre. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Burin, D. y Heras, A. I. (2001) *Enfoque de sistemas y análisis comunicacional aplicados a procesos de desarrollo local en Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. David Burin y Ana Inés Heras (comps.). Buenos Aires: Ediciones La Crujía.
- Clemente, A. y Smulovitz, C. (2004) *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*. En Descentralización, Políticas Sociales y

- Participación Democrática en Argentina. Adriana Clemente y Catalina Smulovitz (comps.). Editado por Wilson Center y IIED AL. Buenos Aires.
- Constas, M. (1992). *Qualitative analysis as a public event: The documentation of category development procedures*, American Educational Research Journal, 29, pp 256-266.
- Erickson, F. (2004). *Demystifying Data Construction and Analysis*. In Anthropology and Education Quarterly, Vol. 35, Issue 4, pp. 486-493, American Anthropological Association, USA.
- Heras Monner Sans, A. I., Córdova, L. y Burin D. (2007). *Análisis de la participación en la transición hacia el gobierno por comunas de la ciudad de Buenos Aires*. Estudios Políticos, 31, julio-diciembre 2007 pp. 183 a 229. Medellín, Colombia.
- Fagioli, Altuna, Grinberg, Haimovich, Romano y Conde (2006). "Documento preliminar sobre el Municipio de Rosario, Provincia de Santa FE". Informe realizado en el marco del Proyecto *Trabajo, Desarrollo, Diversidad*. CEIL PIETTE. CONICET.
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research. New York, USA: Aldine de Gruyter, Walter De Gruyter Inc.
- Matus Romo, C. (1982) Estrategia y Plan. México: Editorial Siglo XXI.
- Max Neef, M. (1993) Desarrollo a escala humana. Montevideo: Editorial Nordan Comunidad.
- Rosenfeld, M. (2005). *Dilemas de la participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la Sociedad Civil*. Cuadernos del Observatorio Social N° 7, pp 1-19.
- Rosenstein, B. (2002) *El uso del video en la investigación social y la evaluación de programas*. International Journal of Qualitative Methods 1 (3) Summer.
- Sagastizábal, A., Perlo, C. y de la Riestra, R. (2006). *Conceptos de participación implícitos en las Políticas Públicas*. En Cuadernos del Seminario, Vol.3. Semestre 1. Vice Rectoría de Investigación y Estudios Avanzados. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile
- Spradley, J. (1980). Participant Observation. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Valles, M. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- Watson Gegeo, K. (1992). *Thick Explanation in the Ethnographic Study of Child Socialization Longitudinal Study of the Problem of Schooling for Kwara'ae (Solomon Islands)*. In W. Corsaro and P. Miller, (Eds.), Interpretive approaches to children's socialization. San Francisco: Jossey Bass. (pp. 51-66).

## Documentos consultados

---

- Documento Institucional del Plan Estratégico de Rosario 1998. Consultado en: [http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/model/archivo\\_digital/urb\\_ros/per/per1998.pdf](http://www.biblioteca.fapyd.unr.edu.ar/model/archivo_digital/urb_ros/per/per1998.pdf)
- Documento *Balance 2002. Crisis y nuevos escenarios. Plan Estratégico Rosario*. Consultado en: [http://www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/balance\\_per\\_2002.pdf](http://www.pem.org.ar/biblioteca/articulos/balance_per_2002.pdf)
- Enredando (2006). *Fortalezas y debilidades de los emprendimientos sociales. Encuentro de Emprendedores de Economía Solidaria de Barrios Oeste y Noroeste*. Consultado el 17 de Febrero en [http://www.enredando.org.ar/noticias\\_desarrollo.shtml?x=29886](http://www.enredando.org.ar/noticias_desarrollo.shtml?x=29886)
- Proyecto Trabajo, Desarrollo, Diversidad (2004). Formulación del Proyecto Documento completo. Consultado de [http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pav\\_2003\\_00103%5B1%5D.doc](http://www.trabajoydiversidad.com.ar/pav_2003_00103%5B1%5D.doc)
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Orientaciones para la Acción*. Consultado el 11 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/orientaciones.htm>.
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Presentación*. Consultado el 11 de Febrero de 2008 de [http://www.pem.org.ar/pem\\_presentacion.htm](http://www.pem.org.ar/pem_presentacion.htm).
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Informe de Comisiones Temáticas*. Consultado el 15 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2004): *Acuerdos Estratégicos Metropolitanos*. Consultado el 15 de Febrero de 2008 de <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2006): *Documentos para la Discusión*, 2006. Consultado el 17 de febrero en <http://www.pem.org.ar/biblioteca.htm>
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Minutas Comisión Temática "Productividad, Empleo y Competitividad"*. Material proporcionado por la Coordinación del PEM en Octubre de 2006.
- Plan Estratégico Metropolitano (2006). *Minutas Comisión Temática "Equidad Social y Ciudadanía"*. Material proporcionado por la Coordinación del PEM en Octubre de 2006.