

Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática” organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017

Título: Gobernanza y reglas de participación en las políticas de Transporte y Movilidad Urbana en las ciudades de Córdoba y Rosario entre 2010-2015.

Autoras: Silvana Fernández- fernandezsilvana2003@yahoo.com.ar
María Gabriela Capdevila - m.gabriela.capdevila@gmail.com

Instituciones de pertenencia:

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) - Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Geografía - Facultad de Filosofía y Humanidades

Universidad Nacional de Córdoba.

Área temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Sub-área temática: Participación y Control en las Políticas Públicas

Gobernanza y reglas de participación en las políticas de Transporte y Movilidad Urbana en las ciudades de Córdoba y Rosario entre 2010-2015.

Resumen

La gobernanza estudia el fenómeno de articulación estado-sociedad y con fines analíticos se identifican múltiples dimensiones que la comprenden. Una de las dimensiones refiere a la configuración participativa horizontal en la que múltiples actores sociales de base local se articulan para la generación de respuestas, el logro de consensos o la legitimación de políticas públicas.

Las instituciones son las que posibilitan estas articulaciones y estas comprenden reglas formales –normas legales- como reglas informales - códigos de conducta no escritos que regulan las prácticas sociales cotidianas.

Se presentará el análisis correspondiente a aquellas reglas formales que rijan la articulación entre actores, en general, con rango constitucional, y en la política pública de transporte y movilidad urbana en las ciudades de Córdoba y Rosario, en particular. En el análisis se distinguirán los mecanismos de participación y control ciudadano y las normativas vinculadas específicamente a la movilidad urbana a nivel local.

En cuanto a la institucionalidad informal se identificarán las instancias participativas efectivas originadas por el propio municipio, los actores presentes en ellas, las dinámicas y momentos de participación y la recepción y consideración de los aportes por parte de cada gobierno local en Córdoba y Rosario en el período comprendido entre el año 2010 y 2015.

Como última dimensión se abordará en el análisis la incidencia política entendida como las estrategias desplegadas por actores de la sociedad civil que han tenido lugar en el período analizado. Se considerarán los instrumentos participativos impulsados desde la ciudadanía que hayan tenido algún efecto en la orientación de la política de transporte y movilidad urbana en ambas ciudades y especialmente aquellas que han operado como instancias efectivas o potenciales de control de las políticas públicas.

Esta ponencia se basa en el profuso y valioso trabajo de campo y análisis realizado por María Gabriela Capdevila para la tesis final de grado de Geografía de Geografía

titulada: “Gobernanza de la política pública urbana de transporte y movilidad en las ciudades de Córdoba y Rosario, durante el periodo comprendido entre los años 2010 y 2015”, de próxima presentación. Además este trabajo se inscribe en el proyecto de investigación “Gobernanza urbana y construcción de sentidos sobre democracia, política y desarrollo en la Ciudad de Córdoba” del cual las autoras formamos parte del equipo que lo desarrolla.

Consideraciones iniciales

Las articulaciones Estado Sociedad forman parte de las preocupaciones importantes de la investigación politológica. En este marco, una de las categorías analíticas, polémica y polisémica, que permite aproximarnos al tema es la de ‘gobernanza’. Su mención abarca tanto ámbitos gubernamentales como académicos, entre los procesos de redemocratización de los países del continente en los ‘80 y las reformas neoliberales de los ‘90 (Lea Ivo, 2004).

La gobernanza agudiza la mirada sobre los procesos de intermediación entre diferentes actores sobre los asuntos de la agenda pública, y su emergencia como categoría analítica se inscribe en el proceso de reconfiguración de las concepciones del Estado con centralidad en la configuración de las políticas hacia un descentramiento del mismo. La reconfiguración de las relaciones y articulaciones entre el Estado y la Sociedad implica el reconocimiento y legitimación de diferentes actores en el campo político y en nuevas formas de configuración del espacio público.

Esto sitúa la mirada de las relaciones, vínculos, interpenetraciones de diferentes actores en los procesos de las políticas públicas y nos situamos, en este trabajo específicamente, en el ámbito de políticas locales de ciudades importantes de la Argentina, en cuanto a sus dimensiones poblacionales y complejidad de sus estructuras institucionales. Estas son Córdoba y Rosario¹, ambas muy diferenciadas pero también equiparables a la hora de abordar análisis como el pretendido, que sin ser comparativo, permitirá ciertos contrapuntos entre los análisis de una y otra experiencia en Movilidad Urbana, tensión que va configurando de modo inevitable ambos análisis.

¹ Córdoba y Rosario son la segunda y tercera ciudad de la República Argentina en cantidad de habitantes según el último censo poblacional. Ambas cuentan con una población de alrededor de 1.500.000 habitantes y son centros neurálgicos en lo político, cultural y económico del interior del país. Córdoba es la capital de la Provincia de Córdoba y Rosario la ciudad más grande de la Provincia de Santa Fe.

Otra aclaración, referida al proceso analítico, y es necesario explicitar, tiene que ver con el lugar de pertenencia de las autoras, ambas de Córdoba, lo que nos aproxima a las realidades y a las fuentes de datos de modo diferencial, demandando además un proceso de distanciamiento y rupturas con diferentes niveles de exigencias, no siempre fáciles de advertir, por lo que las miradas alternativas contribuirán enormemente con lo aquí planteado.

Al haber explicitado los criterios de delimitación espacial del objeto de estudio y nuestro posicionamiento situándonos en tiempo y lugar, resta especificar el objeto que abordamos, las políticas y gestión de la Movilidad Urbana.

El tradicional enfoque, desde las clásicas tradiciones de la gestión local y su estudio, denominaban a las políticas sectoriales como políticas de Transporte. Diferentes autores reconocen una saturación del paradigma del Transporte por las limitaciones en el campo definido y en la estrechez del objeto que se abordaba, la infraestructura y los medios de transporte. Actualmente se ha promovido la ampliación de la mirada desde el paradigma de la Movilidad, con un abordaje que supere las delimitaciones sectoriales y avance hacia concepciones integrales que incluyan el transporte como una de las dimensiones incluidas en la movilidad. La movilidad incluye todas las instancias de traslados, accesibilidades, inmovilidades que atraviesan a los ciudadanos cotidianamente.

Incluso se comprende la Movilidad como un derecho, tema largamente debatido a la hora de pensar si puede ser concebido dentro de los servicios esenciales y por lo tanto que su servicio sea garantizado con prestaciones mínimas ante las medidas gremiales. Ascher (2006) concibe que la movilidad es un derecho genérico porque es condición necesaria para el ejercicio efectivo de otros derechos como el derecho a la salud, al trabajo, a la educación, al acceso a la justicia.

Concebir la movilidad de una ciudad, más que la prestación del servicio de transporte, también implica ampliar el abanico de actores, estrategias y estructuras implicados en su abordaje como cuestión pública.

La movilidad refiere a todos los movimientos, flujos que la dinámica urbana implica, movimiento de personas, de bienes, de información, etc. Cada una de ellas requieren de infraestructuras y estrategias específicas pero ninguna podrá pensarse sin interconexión con las otras, porque cada una de ellas implica a todas las demás.

Con respecto a la específica movilidad ciudadana, la del tránsito de personas, incluye la movilidad privada individual, la pública individual (taxis, remises) y colectiva, la movilidad no motorizada, la peatonal, etc. En este sentido se comprende que trasciende la mera gestión de un sistema de transporte público, aunque si se reconoce la centralidad del mismo.

Para especificar el marco de las políticas en cada ciudad reconstruimos las instancias principales que se cristalizaron institucionalmente a partir de las referencias documentales a las que remite Gabriela Capdevila, en tanto que integran su corpus, en el trabajo de tesis que desarrolla.

En Córdoba, la ciudad, desde el año 2012 una serie de medidas se dinamizan, medidas que plantean un nuevo escenario de decisiones sobre las políticas de Movilidad.

Se aprueba el 12 de diciembre de 2012 la **Ordenanza N°12076/2012** referida a un nuevo **Marco Regulatorio del Transporte Masivo de Pasajeros**. “El Concejo Deliberante, el 8 de enero del año 2013 aprueba, en segunda lectura, el **Piiego de Condiciones Generales y el Piiego de Condiciones Particulares** para otorgar la Concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros, prestado mediante ómnibus: Ordenanza N° 12146/2013”. Previamente se había creado la Comisión de Elaboración del Plan Integral de Movilidad (CEPIM) para la Ciudad de Córdoba integrada por agentes de la administración municipal de diferentes áreas vinculadas a la movilidad. Esta comisión elabora un Pre-diagnóstico de Movilidad en 2012 y el **Plan de Movilidad de la ciudad de Córdoba 2012-2014**. **Aclara Capdevila que se** “preveía que los pliegos de licitación resultaran de este Plan de Movilidad. Es decir, que el Plan debiera haber sido previo a la Ordenanza N° 12146/2013. Sin embargo, existen ciertos indicios que hacen poner en duda que haya sido efectivamente así².

La implementación del nuevo sistema de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros se implementó a partir del primero de marzo de 2014 e implicó una nueva trama de recorridos y modificación de las designaciones de las líneas. Una sucesión de reclamos desde los barrios y movilizaciones de los vecinos durante el mes de marzo, generaron una serie de modificaciones al proyecto original.

²El documento recién fue publicado en el sitio Web de la Municipalidad en abril de 2016 luego de dos años de implementado el nuevo STUMP. Otro ítem es que dentro del documento en cuestión en uno de los resúmenes de proyecto aparece una fecha posterior al año 2014: marzo, 2015. (Capdevila (2017), tesis en desarrollo Cap. IV, documento inédito)

A diferencia de Córdoba, en la Ciudad de Rosario el diseño y marco de regulación del Transporte es anterior. El **Marco Regulatorio** del Transporte Público de Pasajeros vigente –Ordenanza N° 7802³-rige, con modificaciones, desde el año 2004. La Autoridad de aplicación es el Ente de Transporte Rosario, un ente específico con autarquía con respecto a la administración municipal.

En el año 2012, mediante la **Ordenanza N° 9030/2012**, se crea el sistema de Bicicletas Públicas de la ciudad de Rosario y en 2015 se establece incluir al menos una bicicleta tándem (doble asiento, doble pedalera) por cada estación a los efectos de garantizar su acceso para personas con discapacidad visual total o parcial (**Ordenanza N° 9468/2015**).

En el año 2016 se llama a Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión del Servicio Público del Transporte Urbano de Pasajeros para la ciudad De Rosario según lo establecido en el **Pliego N° 7/2016**, elaborado sobre el Marco Regulatorio sancionado en 2004.

Caracterizada la trama normativa que regula las políticas que se analizarán cabe preguntarse sobre los múltiples actores sociales de base local que articulan para la generación de respuestas, el logro de consensos o la legitimación de políticas públicas, las que configuran la articulación participativa horizontal, entendida como una de las dimensiones de la gobernanza. La gobernanza, o características de las articulaciones e intermediaciones de los diferentes actores, si pretende caracterizarse como democrática debe propiciar los procesos de formación del espacio público como principio ordenador del campo político (Leal Ivo, 2010).

Las instituciones son las que posibilitan estas articulaciones y estas comprenden reglas formales –normas legales- como reglas informales –códigos no escritos que se evidencian en las acciones o prácticas y que se constituyen en pautas que regulan las prácticas sociales cotidianas.

La presentación se estructurará en base a los siguientes apartados: primero, ¿de qué hablamos cuando hablamos de gobernanza?, algunas precisiones teóricas; en un segundo

³ Sus modificatorias: la Ordenanza N° 8146/2007 que modifica el artículo 55.4: Paradas, la Ordenanza N° 8391/2009 que incorpora el inciso j al artículo 40: condiciones de funcionamiento, la Ordenanza N° 8506/2010 que modifica el inciso g del artículo 46: Derechos de los Usuarios y la Ordenanza N° 9355/2014 que modifica los artículo 62: Nómina de Infracciones y valores asignados y el artículo 4: "metodología para el cálculo del costo tarifario total por pasajero" del anexo de la Ordenanza N° 7802

apartado se presentará el análisis correspondiente a aquellas reglas formales que rigen la articulación entre actores, en general, y en la política pública de transporte y movilidad urbana en las ciudades de Córdoba y Rosario, en particular. En el análisis se procurará distinguir los mecanismos de participación y control ciudadano establecidas por las normativas vinculadas específicamente a la movilidad urbana a nivel local. En cuanto a la institucionalidad informal, tercer apartado, se identificarán las instancias participativas efectivas originadas, los actores y dinámicas de participación y la incidencia política entendida como las estrategias desplegadas por actores de la sociedad civil con el propósito de generar de modo efectivo, algún efecto en la orientación de la política.

Se intentará concluir con una reflexión final sobre dos cuestiones: 1) las relaciones entre las reglas formalizadas y las reglas informales, y 2) el sentido de democracia que se va construyendo en ambos procesos en tanto consolidación del espacio público.

I - ¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernanza?, algunas precisiones teóricas.

A. La crisis del Estado de Bienestar y su cuestionamiento como articulador principal de las relaciones sociales y como centro de poder jerárquico (Mayntz, 1998) se gesta en la década del 70. El agotamiento del modelo estado céntrico burocrático abre el campo para las reconsideraciones sobre las relaciones e interdependencias entre el Estado y la Sociedad. La gobernanza como categoría analítica viene a visibilizar, por un lado, y promover, por otro, la emergencia de nuevas formas de coordinación social. Las demandas ciudadanas insatisfechas por un Estado Bienestarista en crisis genera un marco que incluye la habilitación y legitimación de otros actores en la escena política propiciando nuevas articulaciones con las organizaciones de la sociedad civil o los gobiernos locales; y también con instancias supranacionales como las estructuras gubernamentales de los bloques interestatales, como la Unión Europea (Mayntz, 1993; Prats, 2003) o los organismos internacionales como nuevos escenarios de discusión de agendas públicas. Las reglas que se van estableciendo proponen un patrón de interacciones de actores estratégicos en multiplicidad de niveles de negociación y articulación.

En este sentido se ha llegado a describir como el estallido de las instituciones, de las instancias de coordinación e intermediación, de las escalas de actuación hacia la multiescalaridad, e inclusive el propio proceso de constitución de la agenda pública.

En los '80 y '90, la teoría de la gobernanza adquiere relevancia como categoría que expresa un nuevo modo de gobernar. Cuando un modelo de coordinación no jerárquico-burocrático comienza a imponerse emergen en el ámbito del debate académico dos “directrices” como formas alternativas para la gobernanza social: una que pone atención en los principios de la auto-organización horizontal de los distintos actores que construyen la ciudad contextualizada en los procesos de democratización latinoamericana y en la efectiva participación, con revalorización de las instancias locales de gobierno. Otra orientada por los principios del mercado y centrada en la eficiencia de la gestión, promovida como recomendaciones de buenas prácticas por los Organismos Internacionales. Una visión con pretensiones de mayor democratización que la otra.

Se imponen como estrategias de gestión legítimas de la cosa pública la cooperación, la constitución de redes, los procesos de descentralización territorial de las decisiones, la eficiencia, los procesos de interacción multiactoral etc., reconociéndose la tensión entre los principios organizativos de concepción más democrática o mercantilista antes mencionados.

El estudio de la gobernanza, más allá de caracterizar los procesos de interacción, la constitución de las redes, refiere a las “estructuras sociopolíticas que emergen u forjan dichos procesos de interacción...” (Prats, 2003:243). De ello resulta la importancia del análisis de la institucionalidad que se configura en el proceso de redefinición de lo público, desde sus reglas formalizadas como desde las reglas informales que la constituyen.

Sí es pertinente considerar las disparidades o asimetrías de poder de los diferentes actores, valores e intereses en pugna (Mayntz, 1998, 2001); sin obviar “a veces, de modo ingenuo o benevolente, los desequilibrios de poder” (Vázquez Cárdenas, 2009: 4) y los desafíos planteados por Mayntz en cuanto a profundizar planteos y arreglos institucionales que atiendan los déficits democráticos en la hechura de las políticas advirtiendo sobre la legitimidad democrática que puede plantearse de los actores estratégicos (Prats, 2003), las organizaciones o entidades (Aguilar, 2010), que intervienen en los procesos de articulación para la definición de políticas.

En definitiva, como primera aproximación podemos decir que la gobernanza “implica comprender las reglas que van configurando las interacciones entre actores estratégicos en la formulación e implementación de las políticas”, esto es, “conocer cuál es la trama de actores y los acuerdos o decisiones logrados” y “quiénes y cómo son las operaciones estratégicas de actores claves”, en este caso, en la configuración del espacio de lo público (Fernández, 2014: 3) dilucidando “los principios ordenadores del campo político” y su relación en la “producción de democracia” en contextos urbanos (Leal Ivo, 2010).

B. Desde el amplio campo de relaciones y escalas en que se producen las interacciones entre diversos actores, públicos y privados, individuales y colectivos, desde instancias locales a supranacionales; nuestro trabajo se focaliza en los contextos urbanos y desde las políticas de competencia municipal, por lo tanto referiremos a las comunidades sociales y políticas en interacción a escala local.

Con propósitos metodológicos planteamos conceptos operacionales de los planteos desarrollados. En el análisis de la gobernanza territorial, con fines analíticos podemos distinguir, la coordinación para el logro de políticas integrales y transectoriales (Farinós Dasí, 2008:23), tanto en su dimensión vertical (relaciones multinivel de gobierno), como en la horizontal (relación transectorial de las políticas, entre territorios, y participación de individuos y grupos organizados). Aquí desarrollaremos la configuración participativa horizontal en la que múltiples actores sociales de base local articulan para generar respuestas que incluyan las necesidades de diversos sectores sociales, lograr consensos que contribuyan a la continuidad de los proyectos y legitimar las políticas públicas resultantes (Gomà & Blanco, 2003).

Las **instituciones** son las reglas de juego en una sociedad, o bien, las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana definiendo y limitando el conjunto de elecciones de los individuos (North, 2012), a la vez que, “determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política” (Knoepfel, Larrue, Varone, & Hinojosa, 2007: 24). Existen dos tipos de reglas: (i) aquellas **formales** que “están más definidas en términos de creencias, normas y reglas” (Apendinni, 2002: 74) y que suelen tener el carácter de normas legales, y (ii) aquellas **informales** que “(...) son los

códigos de conducta no escritos que regulan las prácticas sociales cotidianas, prácticas que reconocen un origen y una determinada profundidad histórica” (Tecco & López, 2003: 1). Entre ambos tipos no necesariamente existe una correspondencia y sobre ello se pretende indagar en esta instancia.

Las reglas definen las formas de participación y se trabajará con un criterio de clasificación según se trate de una participación de base asociativa, de base personal, o bien, de base mixta. Aparecen aquí dos criterios complementarios: respecto a la participación de base asociativa, puede distinguirse entre aquellos mecanismos de carácter territorial y los de carácter sectorial y respecto a la participación de base personal, puede diferenciarse entre los instrumentos de tipo intensivo sobre pequeños grupos y los de tipo extensivo que trabajan sobre grupos más grandes pero temas más puntuales (Capdevila, 2017)

Finalmente, el último criterio que servirá en la clasificación de los instrumentos de participación y control ciudadano (Eberhardt, Maurich, Trigubof, & Urdinez (S/D) entre el control estatal y la cogestión. En ella aparecen diferentes categorías intermedias que ayudan a ordenar los instrumentos de acuerdo a que sean de corte: informativo, consultivo, propositivo o participativo. Informativos son aquellos mecanismos participativos cuyo principal propósito recae en lograr una mayor transparencia de la gestión pública, se vincula esta categoría con el derecho a la información. Consultivas son las herramientas a través de las cuales se solicita la opinión de los ciudadanos para asuntos específicos entre una y otra elección. Propositivos son los mecanismos por medio de los cuales se posibilita la elaboración y/o proposición de una política pública o de una decisión de gobierno desde la ciudadanía. Y por último, participativas son aquellas herramientas o instancias creadas desde el propio Estado a fin de involucrar a la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas. Aclaran los autores que aunque estos espacios, en última instancia, tienden a la cogestión siempre se observa la primacía del poder de los representantes que conservan la legitimidad de su elección popular (Eberhardt, Maurich, Trigubof, & Urdinez, S/D).

II - Análisis de las reglas formales que configuran la política y regulan la articulación entre actores.

En este apartado se presentará el análisis de las reglas formales que rigen la articulación entre actores, en general, y en la política pública de transporte y movilidad

urbana en las ciudades de Córdoba y Rosario, en particular. Es decir, con ello se pretende dar respuesta a la pregunta: ¿Cuál es la participación ciudadana que la normativa vigente habilita?

A. En virtud de la prelación normativa, cabe mencionar los preceptos constitucionales. La reforma de la Constitución Nacional del año 94 introdujo en el texto formas semidirectas de participación ciudadana como la iniciativa popular (posibilidad de presentar proyectos de ley por parte de la ciudadanía), plebiscito (posibilidad de opinar la ciudadanía sobre asuntos sometidos a consideración por el Congreso o el Poder Ejecutivo) y referéndum (aprobar proyectos de ley propuestos por el Congreso).

Fidyka (2007) señala que en algunas de las constituciones provinciales la participación está presente desde su **preámbulo**. En él quedan asentados los principios sobre los que las normas se van a desarrollar y donde se explicitan los valores compartidos y socialmente reconocidos. En el caso de Córdoba la participación sí está incluida en su Preámbulo, no así en Santa Fe.

La Constitución de la Pcia de Córdoba fue reformada en el año 1988 y en el 2008 incorporando los instrumentos de participación de la democracia semidirecta y garantizó autonomía de los gobiernos locales. La Constitución de la Provincia de Santa Fe no ha sido reformada y por lo tanto no ha receptado su texto las concepciones y preceptos del último proceso de revisiones constitucionales sobre mecanismos de participación democrática y autonomías de gobiernos locales.

B. Las reglas formales sobre las Políticas de Movilidad a nivel local señalan algunos puntos de interés. En cuanto a la Ciudad de Córdoba el marco regulatorio para el Servicio Público de Transporte Masivo de Pasajeros establece como Autoridad de Aplicación la Autoridad Municipal de Transporte y Tránsito [AMTT] que tendrá a su cargo la planificación, la promoción y el control de los servicios de transporte propendiendo a la participación de los usuarios.

En su primer artículo la Ordenanza establece que la visión sobre la problemática de la movilidad y del transporte en la ciudad de Córdoba, sintetizada en el **Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la Ciudad (PIEM)**, considera los antecedentes de planificación de la Ciudad, la accesibilidad, la sustentabilidad, la expansión de las áreas urbanizadas, el uso del vehículo individual, el estacionamiento, el transporte masivo,

la movilidad peatonal, la movilidad en bicicleta, la infraestructura, la distribución de mercancías, el ambiente y la accidentalidad; visión que se refleja como Prediagnóstico, hasta la elaboración del PIEM, que forma parte de la presente Ordenanza. Asimismo define “el Plan Integral y Estratégico de Movilidad (PIEM) como un Instrumento de planificación que incluye un conjunto de estrategias y medidas que tienen como objetivo el fomento e implementación de formas de desplazamiento” (Art. 4° inc. j)).

En el Art. 7° se establece que el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM), *elabora* un Plan Integral y Estratégico de Movilidad para la ciudad de Córdoba (PIEM), con el objeto de: a) Adecuar la oferta de servicios a la demanda de viajes de los habitantes; b) Generar condiciones de desarrollo socio-económico que mejoren la calidad de vida de los habitantes; c) Contribuir al mejoramiento de la conectividad interna y externa de la Ciudad; d) Mejorar la calidad de vida a través de mejorar las condiciones de circulación y de acceso a los diferentes modos de transporte y tiene por objeto: a) Elaborar un marco de bases conceptuales y acciones que permitan desarrollar y/o adecuar la normativa referida a los componentes de los diferentes sistemas para el desplazamiento de personas y cargas en el ámbito de la Ciudad; b) Establecer los lineamientos para la evaluación de los impactos de las actividades y emprendimientos, tanto privados como públicos, que se generen sobre la movilidad en el ámbito de la Ciudad (Art. 8°).

Estas referencias evidencian que se concibe el Plan de Movilidad como un documento técnico que elabore bases conceptuales y establezca lineamientos para la evaluación de impactos ambientales, documento a ser elaborado por el Departamento Ejecutivo Municipal. El concepto de Plan de Movilidad no da cuenta de una concepción integral de la movilidad, ni de ser una instancia de construcción participativa que plasme la decisión colectiva, consensuada sobre las líneas estratégicas y acciones prioritarias de la movilidad de la ciudad.

Si bien el PIEM no había sido aún elaborado al momento de la sanción de la Ordenanza, si existía un el Pre- diagnóstico de Movilidad, documento que explicita la voluntad de que en el Plan de Movilidad a realizarse se incorpore **la participación ciudadana**:

Una parte esencial del plan es la participación ciudadana en su diseño y evolución posterior. Es aquí donde las herramientas de trabajo en red pueden cumplir un papel importante a la hora de dotar de nuevas formas de gestionar la información y la participación (CEPIM, 2012, pág. 7).

Conscientes de la necesidad de dar un nuevo enfoque a la problemática (...) y convencidos que junto a las propuestas técnicas un elemento primordial de este Plan, es llevar a cabo la redacción del Plan implementando un proceso participativo con sus protagonistas cotidianos de modo que se recojan sus preocupaciones, iniciativas y propuestas (pág. 9).

En cuanto a estructura organizativa la Ordenanza se establece la conformación de dos **comisiones**: una de **Movilidad**(Art. 13° y 14°), y otra, de Transporte (Art. 104°). La primera es designada por el Departamento Ejecutivo Municipal y estará integrada por un equipo interdisciplinario conformado por las áreas de Tránsito, Transporte, Planeamiento Urbano, Ambiente, Legales, Desarrollo Social y otras que se considere necesario.

La segunda, la **Comisión de Transporte**, funcionaría en el ámbito del Departamento Ejecutivo como órgano consultivo no vinculante. El objeto de esta última comisión es el de asesorar y proponer al municipio sobre la prestación del servicio de transporte, su diseño e implementación. Se detalla en la ordenanza que ésta al menos deberá reunirse cada tres meses y que estaría conformada por: un representante de cada una de las prestatarias del servicio, tres representantes de los trabajadores del sistema designados por UTA Córdoba, representantes de los usuarios designados uno por cada Junta de Participación Vecinal de los CPC, y un representante por cada una de las áreas del Departamento Ejecutivo que determine la AMTT. Podrá convocarse e invitar a integrarse a especialistas en la materia y sería presidida por el Secretario de Transporte y Tránsito, quien podrá delegar en el Director de Transporte. Tal cual se observa, se incluyen a su funcionamiento actores externos a la administración pública municipal.

La conformación efectiva de estas Comisiones no posee referencias en la web y las menciones encontradas dan cuenta de su no conformación y del requerimiento para su efectivización que se hace desde la ciudadanía. En julio de 2014, organizaciones y vecinos presentaron un petitorio al Intendente y Concejales para solicitar se conforme la comisión multi-actoral de movilidad y transporte (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2014 i).

La normativa establece, además, una **Central de Control de Transporte** (Art. 60°), con funciones sobre el control operativo y centralizado del funcionamiento del sistema. No se especifica cómo es su conformación. En lo referente a la evaluación continua del desempeño empresarial (Art. 95°) entre los aspectos que se tendrán en cuenta se encuentra

el de **Satisfacción del usuario**. Queda sin explicitar el mecanismo por el cual se evalúa la satisfacción del usuario y tampoco quién llevaría adelante esa tarea.

En lo referente a los **usuarios** la AMTT tiene por tarea implementar un **área y/o sistema específico de atención de reclamos, denuncias y propuestas** para el Servicio de Transporte Urbano, el que tendrá como principal objeto la transparencia, celeridad y optimización de los procesos administrativos requeridos para una mejor satisfacción de los derechos y obligaciones de los usuarios (Art. 74°). Capdevila (2017) indagó en sitios oficiales y protocolos municipales no encontrando referencias sobre la constitución de esta área o sistema, salvo las líneas telefónicas de “Transporte Público. Sugerencias / reclamos / consultas” que remiten a al Call Center Municipal mediante una línea telefónica gratuita. Desde la Secretaría de Transporte dan cuenta de la implementación de otros dos canales de interacción con el ciudadano consistentes en dos nuevas aplicaciones para telefonía móvil, una posibilita buscar los mejores medios de transporte para llegar de un punto a otro de la ciudad, aplicación que permite dejar sugerencia o reclamo y “estos desarrollistas que son de MiAutobus, estamos cerrando una cuestión a nivel convenio para que nos reporten ya filtrado los comentarios que haga la gente” (Taborda, 2016). A estos mecanismos se suman los canales habilitados por las empresas prestatarias como líneas telefónicas o páginas web.

La ordenanza N° 12146/2013 referida al Pliego de condiciones generales para otorgar la concesión del servicio público de transporte urbano de pasajeros (STUP) establece el contenido que deben tener las propuestas a presentar: propuesta técnica y propuesta económica. La primera, debe contener entre otras: un **Programa de Relaciones con la Comunidad**. En relación a este mecanismo se vuelve a tener diversidad de situaciones según la empresa de que se trate sin tener, en todos los casos, una visibilidad formal importante en la comunidad⁴.

El PEIM explicita además (Art. 39°), que el concesionario deberá “(...) **integrar la Comisión de Transporte**, cumplir con la dinámica de trabajo, asistir a la misma cuando sea requerido, brindar información, realizar los estudios que le requiera la Comisión, y

⁴Tamse y Coniferal no difunden en sus sitios oficiales acciones vinculadas al tema, pero existen referencias de su participación en diferentes actividades comunitarias como maratón de tapitas o de papel organizadas por entidades de la ciudad. En el caso de Autobuses Santa Fe desarrolla un proyecto que se denomina Arte Colectivo en el que la empresa junto a dos colegios secundarios y a la Facultad de Arte y Diseño de la Universidad Provincial de Córdoba convocan al concurso “Arte Colectivo. Segunda Parada: Córdoba”. Las obras seleccionadas se plotean por un año en los laterales de los colectivos, de acuerdo a los resultados varía la cantidad de unidades a intervenir.

prestar cooperación en todo lo que se le requiera”. También establece en el pliego de condiciones particulares (Art. 14° II Anexo) la existencia de una **Comisión Mixta** integrada por la Municipalidad, las empresas concesionarias y el Sindicato de Unión Tranviarios Automotor [UTA] Seccional Córdoba que verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el pliego y la incorporación del personal a las nuevas concesionarias.

Este espacio de articulación se concretó en el segundo trimestre del 2016 con un nuevo nombre: Comisión de Garantías y abordó “uno de los grandes reclamos que tiene el personal de conducción de las mismas empresas tiene que ver con la seguridad” (...) y el trabajo en la Comisión con la Policía, “ha permitido, como te digo, destrabar varios conflictos” (...) “cuando se trata de una cuestión gremial o laboral porque nosotros no somos autoridad de aplicación ni tenemos incumbencias en materia laboral ... tenemos incumbencias a cuestiones que hacen a la prestación del servicio Entonces, en este ámbito hemos parado, hemos evitado varios conflictos o evitado que algunos conflictos llegaran a lo más negativo que tienen que es la paralización del servicio tratamos de ver de equilibrar un poco las cosas y bueno, pero ha dado muy buenos resultados. (Taborda, Subsecretario de Transporte, 2016).

El **Plan Integral y Estratégico de Movilidad 2012-2014** que forma, o debiera haber formado parte del Pliego aprobado en 2013, recién se publicó en el año 2015. Capdevila (2017) señala que dentro de las bases del plan se menciona que:

La viabilidad política del Plan depende de su institucionalización como política de Estado planteando una agenda que permita cuatro acuerdos básicos: (i) Planificación integral de la gestión del municipio, (ii) Coordinación interjurisdiccional, (iii) Concertación público – privada y (iv) Consensos y participación ciudadana (CEPIM, 2014, pág. 14).

Con respecto a su proceso de elaboración, en el Plan hacen referencia al componente participativo, es decir a la articulación entre actores locales donde participaron diferentes áreas técnicas de la Municipalidad más técnicos de las Universidad Nacional de Córdoba. Al documento base, para llegar a constituirse en la expresión de un proyecto colectivo, las propuestas **se abrieron al debate y a la participación** de diferentes actores sociales externos a la Municipalidad. Los actores que se mencionan son las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas, las organizaciones empresariales y la

población en general (CEPIM, 2014). Las actividades participativas consistieron en **reuniones**, en algunos casos, periódicas y, en otros, el contacto se mantuvo continuo con intercambio de información. No se especifican los mecanismos utilizados en tales encuentros ni a qué actores corresponde ni su frecuencia. Tampoco se menciona si fueron en estas reuniones en las que se abrió el debate acerca de las propuestas sistematizadas⁵.

Según lo expresado se realizaron **encuestas de satisfacción y de opinión** en nodos principales de los corredores de ingreso a la ciudad y **encuestas pantalla**⁶. Asimismo se realizaron **encuestas de preferencias declaradas**: a los automovilistas que ingresan a la ciudad provenientes de las ciudades que integran el área metropolitana por el uso de playas de disuasión en centros de transferencia de viajes de la ciudad y a usuarios y no usuarios de la bicicleta para determinar las necesidades y demandas que plantean respecto a ese medio de transporte. Y, vinculado a lo último, junto al grupo de estudio del modo bicicleta de la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales se realizaron nuevas encuestas en polos atractores de la ciudad. En referencia a estas estrategias Héctor Taborda comentaba que son una asignatura pendiente que están tratando de impulsar (Taborda, 2016).

Con respecto a la implementación y acciones de seguimiento y control la CEPIM plantea en el documento un instrumento guía para la aplicación del Plan de Movilidad:

Creación de un Ente de Monitoreo y Seguimiento de la evolución de la movilidad urbana y de la consecución de los objetivos de movilidad propuestos en el Plan de Movilidad. El Ente de Seguimiento y Control [ESC] operará en forma coordinada con la Comisión de Movilidad [CEPIM] y los diferentes actores relacionados con la movilidad, para lograr un seguimiento y monitoreo continuo de los componentes del sistema. Este seguimiento permitirá actuar constantemente introduciendo los cambios necesarios y las correcciones a la dirección del Plan, en el caso que se considere necesario, a partir de su revisión y reelaboración (...). El ESC propondrá y realizará periódicamente los estudios técnicos necesarios para monitorear la evolución de la movilidad urbana y que permitirán definir cursos de acción para mejorar la movilidad de la ciudad (...). Se aspira a que el ESC

⁵También se licitó, en diciembre de 2012, **el Proyecto de Transporte Sostenible y Calidad de Aire por parte de la Secretaría de Transporte del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación. El objeto de tal proyecto se fundamentaba en** “(...) la necesidad y la importancia en esta instancia de llevar adelante las tareas participativas para la discusión, recolección de ideas, consensos y comunicación para sentar las bases que permitan realizar un Pacto de Movilidad con la ciudadanía (...)” (CEPIM, 2014, pág. 47).

⁶ Se desconoce en qué consistieron dichas encuestas por falta de referencias.

actúe, en el futuro, en forma integrada al servicio de un Ente Regulador y de Control de Movilidad Metropolitana (CEPIM, 2014, págs. 316-317).

Según el relevamiento realizado no existen menciones que indiquen la efectiva conformación de este ente y algunos testimonios referencian que el ESC no tuvo existencia. Además, se recuerda que la CEPIM luego de realizado el Plan de Movilidad se desarmó por lo que se pone en tensión la posibilidad de trabajo en conjunto. Capdevila avanza más allá sosteniendo... “Por otro lado, el funcionario municipal pareciera confundir lo que en la normativa son dos mecanismos diferentes: Centro de Control de Transporte y el ESC. Para este último, estaba previsto el monitoreo de los componentes del sistema en términos generales a fin de ir ajustando el Plan de Movilidad no puramente el seguimiento de unidades de STUMP”.

Se menciona en el documento también la necesidad de un órgano de gestión que cuente con el apoyo y la confianza de todos los agentes implicados. Se expone al respecto:

Este órgano de gestión puede ser la Comisión de Movilidad creada anteriormente.

Una herramienta de gran importancia (...) sería el nombramiento de la figura de un gestor/a de movilidad para llevar a cabo la aplicación de las medidas adoptadas en el Plan.

(...) debe participar activamente en la elaboración y aplicación de las propuestas de actuación. Es pues, la figura ejecutiva que representa a la Comisión de Movilidad.

El gestor/a de movilidad es la persona encargada de la implementación del Plan de Movilidad Sostenible y la Comisión de Movilidad debe ser la encargada de seguir los objetivos planteados y su aplicación (CEPIM, 2014, pág. 318).

Hasta ahora tampoco se han conformado ni el órgano de gestión ni la figura de gestor de la movilidad mencionadas.

A su vez, se consigna en el Plan que la **información debe ser de fácil acceso** para todos los actores y “(...) que cualquier ciudadano pueda ser veedor de los procesos y comprobar la veracidad y exactitud de los indicadores del sistema” (CEPIM, 2014, pág. 188). Vinculado a ese planteo se expresa la necesidad de contar con un **sistema de indicadores de seguimiento**.

No se registra la implementación del Sistemas de **información al usuario y del Sistema de indicadores**. “Que no se encuentren abiertos y accesibles al público hace que, aun si existiesen, no cumplan con los objetivos pretendidos” (Capdevila, 2017). Sí existen

dos documentos titulados *Córdoba en Cifras*⁷ editados en 2012 y 2014 por la Municipalidad; y, a partir de finales de 2016, la implementación del Portal de Datos Abiertos⁸ donde se puede acceder a ciertos indicadores referidos al tránsito y transporte de la ciudad; aunque no son parte de un sistema específico que cumpla con el propósito de realizar el seguimiento del desempeño empresarial ni de la calidad del servicio.

Al detalle de estas pautas normatizadas y como ha operado su implementación, debemos sumar una referencia a las instancias de participación ciudadana estatuidas de modo trascendente a esta política específica y que por lo tanto la comprenden.

Una de ellas son las Audiencias Públicas, las que son de dos tipos, las obligatorias asociadas al mecanismo de Doble Lectura exigido para la aprobación de ciertas Ordenanzas, y las no obligatorias. Desde el año 2011 se suma otro criterio de obligatoriedad, con la sancionarse un nuevo instrumento de planificación e información ciudadana: El Plan de Metas de Gobierno (Ordenanza N° 11942/2011) que en su artículo 5° fija que debe llamarse a Audiencia Pública dentro del plazo de sesenta (60) días corridos de la presentación al Concejo tanto del Plan de Metas de Gobierno como de los Informes de cumplimiento anual. Capdevila analiza “tuvieron lugar ocho (8) Audiencias Públicas que se vinculan directamente al transporte y a la movilidad urbana. De ellas 3 estuvieron comprendidas dentro de la aprobación de ordenanzas que requerían Doble Lectura⁹” y otras cuatro fueron obligatorias en el marco del Plan de Metas. Solo una fue de carácter no obligatorio convocada por un grupo de Centros Vecinales para el tratamiento de la Modificación e incremento de la tarifa del transporte urbano de pasajeros realizada en el año 2009.

Otras dos instancias son las Juntas de Participación Ciudadana y el Presupuesto Participativo, con implementación de escasa incidencia en la gestión de las políticas,

⁷ Indicadores sobre Tránsito y Transporte en los documentos referidos: (i) cantidad de líneas y de unidades por tipo de servicio, (ii) cantidad de pasajeros transportados y kilómetros recorridos por tipo de servicio, (iii) evolución de pasajeros transportados anualmente, (iv) cantidad de taxis y remises, (v) parque automotor según tipo y antigüedad y (vi) evolución parque automotor.

⁸ <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/data/datos-abiertos/categoria/transporte> - Indicadores Tránsito y Transporte en el Portal de Datos Abiertos: (i) cantidad de prestadores de transportes escolares, (ii) cantidad de unidades en el Sistema de Transporte Urbano Municipal, (iii) frecuencia del Transporte Urbano de Pasajeros por empresa, (iv) cantidad de taxis y remises, (v) cantidad promedio de viajes diarios de taxis, (vi) longitud promedio viaje taxis, (vii) parque automotor, (viii) pasajeros transportados según empresa y tipo de transporte y (ix) pasajeros transportados y kilómetros recorridos por empresa.

⁹ (i) Pliego para licitación del servicio pre-pago del sistema de transporte urbano de pasajeros en el año 2010, (ii) Convenio con el estado nacional para la ejecución del sistema de transporte subterráneo para la ciudad de Córdoba en 2011 y (iii) Pliegos del transporte urbano público masivo de pasajeros mediante ómnibus para la ciudad de Córdoba en 2012

espacios de democracia participativa que podrían “ser aprovechados y potenciados en vista de resolución de ciertos problemas que atañen al transporte y movilidad de la ciudad (Capdevila, 2017).

C. El caso de la ciudad de Rosario el Marco Regulatorio del Transporte Público de Pasajeros establece como **Autoridad de Aplicación** (Art. 3°) dos entidades: el Ente del Transporte de Rosario [ETR] y la Secretaría de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad de Rosario [MR]. En cuanto a su estructura organizativa, el ETR, además de sus áreas técnicas cuenta con un Directorio asesorado por un Consejo Consultivo en el que se incluyen diferentes voces en cuanto a instancia participativa ciudadana.

En cuanto a los **mecanismos de control** previstos por este Marco Regulatorio se menciona (Art. 35°) que la Autoridad de Aplicación establecerá en los pliegos licitatorios un **conjunto de indicadores** para generar un sistema de evaluación continua del desempeño empresarial. A su vez, deberá dictar los Manuales de Inspección y de Procedimiento para la gestión operativa del servicio como también los parámetros para la medición de los indicadores (Art. 36°). Al tiempo que las empresas deben presentar a la Autoridad de Aplicación informes estadísticos de funcionamiento.

Dentro del capítulo dedicado a la presentación **de derechos y restricciones de los usuarios**, se detalla que dentro de sus derechos -artículo 46- se considera **integrar organismos de control que se creen a tal efecto**. Una vez más queda sin especificarse de qué organismos se trata ni la forma en que la ciudadanía va a participar en el control.

El organismo de control exclusivo de la movilidad en Rosario es el Centro de Monitoreo de Movilidad [CMM] y sus funciones definidas refieren a: monitoreo, despacho de solicitudes, gestión de información operativa y estratégica, difusión y atención al ciudadano. Se resalta una de las premisas del CMM es que “la información debe ser de fácil acceso para todos los actores involucrados, de manera que facilite a las instituciones el seguimiento de la gestión y que cualquier ciudadano pueda ser veedor de los procesos y comprobar la veracidad y exactitud de los indicadores del sistema” (Alvarado, 2014: 2). El área de difusión es aquella que: (...) intercambia información con la ciudadanía (...) La comunicación continua y de doble vía con el ciudadano no sólo representa un servicio, sino un recurso estratégico para el funcionamiento del Centro de Monitoreo de la Movilidad”

(pág. 5). Tal como se observa esta dependencia municipal respondería, al menos en sus declaraciones, a lo que en el Marco Regulatorio se expone.

Entre las vías de comunicación se destaca el portal web denominado “Rosario se mueve” a través del cual se pueden conocer en tiempo real todas las incidencias que puedan afectar al recorrido diario de quien se mueve en diferentes medios en la ciudad. En un mapa interactivo se visualizan las alertas respecto al tránsito: cortes, calzadas reducidas, semáforos fuera de servicio e intermitentes y al transporte público de colectivos: líneas sin servicios y desvíos. El sistema permite la consulta pero también posibilita que cualquier ciudadano pueda generar un reporte.

Dotar con GPS a la totalidad de la flota ha contribuido en la fiscalización del servicio y ha posibilitado la implementación de un sistema de información al usuario.

En lo referente a los usuarios también se establece la implementación de una **Oficina de Atención al Usuario** en donde se receptorían inquietudes, reclamos y quejas. Además se prevé taxativamente, a diferencia de Córdoba, un mecanismo mediante el cual evaluar los niveles de satisfacción de los usuarios. Esto es un **Sistema de Encuestas Permanentes** (Art. 58°); y se trata de encuestas de opinión a efectos de conocer las percepciones de los ciudadanos respecto de diferentes aspectos que hacen a la imagen y calidad del servicio. Finalmente, también a diferencia de la ciudad de Córdoba, en el marco normativo de Rosario se plantea que la Autoridad de Aplicación deberá arbitrar los medios para la realización cada diez años de la **Encuesta de Origen y Destino** de viajes (Art. 57°).

En cuanto a la **Oficina y Servicio de Atención al Usuario** el EMR ofrece diversificadas formas de contacto como un formulario web, además de la línea 147 del SUA (Sistema Único de Atención Ciudadana) que recepta entre otros los reclamos acerca de las líneas de transporte y se deriva al área correspondiente. A este sistema se suman los canales habilitados por las empresas prestatarias.

Con respecto al **Sistema permanente de Encuestas**, se trata de sistema implementado desde el año 2006 que implica la realización de una consulta de tipo directa a bordo de las unidades del Servicio de Transporte de Pasajeros dos veces por año (en los meses de mayo/junio y septiembre/octubre) De acuerdo a datos publicados por el EMR se realizan alrededor de 3.850 encuestas en cada uno de los relevamientos. Con los datos

registrados se elaboran indicadores del servicio en su conjunto o desglosado por empresa y por línea.

Al relevamiento anterior se suman la realización en el 2008 de las **Encuestas de origen y destino** establecidas en el marco normativo. Restaría evaluar en 2018, cuando se cumplan los 10 años, si se cumple con la disposición.

La sistematización de la información relevada se consolida con la estructuración de un **Sistema de indicadores** de seguimiento iniciado en 2013 que “permitirá una comparación entre períodos de tiempo” sobre movilidad, al cual se articulan, con la colaboración de la Agencia de Movilidad y Seguridad Vial de la Municipalidad, los indicadores de accidentología y de comportamiento ciudadano.

En cuanto al **Piiego de Licitación Pública para la Concesión del Servicio Público del Transporte Urbano de Pasajeros para la ciudad de Rosario, N° 7/2016** se actualiza la denominación de la Autoridad de Aplicación denominando el Ente de la Movilidad de Rosario [EMR] y la Municipalidad de Rosario. Se consigna a la Municipalidad en su conjunto, no como en el marco regulatorio que se disponía a una de sus Secretarías, lo que significa una superación a la visión sectorial ya que la movilidad urbana entendida como política transversal incluye a la incumbencia de otras áreas municipales.

La estructura organizativa interna del EMR da cuenta de un Directorio asesorado por el Consejo Consultivo. Además cuenta con área de Relaciones Ciudadanas, actualmente en rango de Gerencia. La existencia de estas figuras da cuenta de otra forma de institucionalización formal de la participación ciudadana.

En la elaboración del Plan de Movilidad de la ciudad de Rosario tuvo participación el Instituto de Gestión de Ciudades [IGC] en el diseño, coordinación y sistematización de las diferentes instancias participativas. Luego, en la implementación de las primeras acciones que del Plan surgieron fue el equipo técnico del EMR los que tomaron un papel exclusivo en el acompañamiento y diálogo con la ciudadanía. El primer proyecto fue el de carriles exclusivos que “(...) demandó todo un trabajo de articulación con diferentes actores contrapuestos y bastante conflictivos que se tomó como una especie de experiencia modelo, si se quiere, y fue como que a partir de ese trabajo se crea el área de Relaciones Ciudadana” (Scialla & Piriz, 2016). En el año 2012 se crea el Área de Relaciones Ciudadanas bajo la pretensión de que se constituya como el espacio de articulación entre las políticas públicas

impulsadas por el EMR y las necesidades de la comunidad con respecto a la movilidad. En diciembre de 2014 se convierte en Gerencia y que empieza a funcionar como tal a partir del año 2015.

Al Consejo Consultivo se lo considera también como una forma de institucionalización formal de la participación. De hecho este órgano está presente en la ordenanza de creación del ETR –N°7627/2003- y luego modificada por Ordenanza N° 8844/2011. Similar al planteo de la Comisión de Transporte propuesta para el caso de la ciudad de Córdoba, este Consejo está conformado por actores externos a la gestión pública involucrados con la temática de transporte y movilidad urbana cuyo rol es el de asesorar al EMR. Específicamente en el artículo 9 de la normativa se expone que estará integrado por representantes de: a) empresas concesionarias y cámaras del sector, b) sindicatos del sector, c) asociaciones de usuarios, d) asociaciones gremiales empresarias de la ciudad de Rosario, e) universidades públicas nacionales, f) distritos descentralizados y g) la Oficina Municipal del Consumidor. A esa nómina Scialla agrega que “es un Consejo abierto en definitiva, cualquier usuario del servicio que quiera sumarse a participar lo hace. Incluso participamos como Relaciones Ciudadanas” (Scialla & Piriz, 2016). Frente a ese comentario se le consultó si es que se trataba de una composición fija y si se elegían representantes y su respuesta fue que no.

Claudio Halcovich, presidente de la ONG Sin Barreras entre cuyos objetivos está el crear conciencia sobre los derechos de personas con discapacidad, comentaba sobre su participación en el Consejo Consultivo. Se le preguntó por su participación en el Consejo y respondió: *“la experiencia vivida en el Concejo Consultivo es buena ya que nuestras opiniones son tan valederas como la de los propios funcionarios”* (Halcovich, 2017). Se indagó acerca de la recepción de sus aportes y contestó que *“cada una de nuestras opiniones, sugerencias y/o pedidos siempre fueron considerados...”* (Halcovich, 2017). Respecto a la consulta sobre los asistentes comentó que *“se hacen presente los referentes de cada una de las empresas de la ciudad, -Rosario Bus, La Mixta y Sementur- referentes distritales, Sin Barreras Rosario y algunas vecinales de la ciudad”*(Halcovich, 2017). La experiencia es valorada positivamente y aparentemente lo que restaría es incrementar las voces en Consejo.

En relación a modos complementarios al transporte urbano de pasajeros, en el año 2012, a través de la Ordenanza N° 9030, se dispone la creación del **Sistema de Bicicletas**

Públicas de la ciudad de Rosario, y que “a fines de marzo de 2015 se inauguraron las dos primeras estaciones del Sistema de bicicletas públicas Tu Bici Mi bici” (Ente de Movilidad de Rosario [EMR], S/D c).

En dicha normativa, el EMR es el encargado de **seleccionar la prestataria del servicio** que puede ser tanto la Municipalidad de Rosario como una empresa pública, una empresa privada, una Asociación de Bien Público o también una Organización No Gubernamental. El EMR también es el **encargado de la planificación y monitoreo del servicio** de la determinación de las locaciones de cada estación del sistema. En cuanto a evaluación y participación se dispone que una vez al año se envíe al Concejo una evaluación del sistema y un estudio de etapas posteriores para que lo pongan en consideración.

En el análisis del caso de Rosario se incluyen todos los mecanismos contemplados en las normativas vinculadas al transporte y movilidad urbana, y algunos más generales. Con respecto otras instancias institucionalizadas de participación democrática referiremos a las siguientes:

Audiencias Públicas: en Rosario no existen casos en donde esté definida la obligatoriedad de este mecanismo, por lo que se estima que ello incide en la poca cantidad de Audiencias Públicas llevadas a cabo en la ciudad. Sólo se tuvo referencias de la llevada a cabo en el 2010 vinculada al transporte y movilidad de la ciudad donde se trató la licitación del Servicio de Atención y Mantenimiento de la Señalización Luminosa de Tránsito, la Explotación de un Sistema de Detección de Infracciones y Obras Afines.

Presupuesto participativo: parece ser un mecanismo cuya dinámica de funcionamiento es estable y continúa con resultados año a año. Indicios de ello son las diversas convocatorias a reuniones y publicaciones que se encuentran en el sitio web municipal. Si se consulta los resultados anuales por Distrito se identifican diversos proyectos vinculados a la temática del presente trabajo. Algunos ejemplos son: refugios de transporte urbano de pasajeros, senderos inclusivos, ciclo vía, semáforo y accesibilidad, señalética, reordenamiento de tránsito y reparación de veredas entre otros (Municipalidad de Rosario [MR], S/D g).

D. Del análisis de ambas ciudades sobre las reglas formalizadas y las estructuras organizativas que regulan y aplican las políticas de movilidad y transporte, o algunas dimensiones de ellas, especialmente las vinculadas a transporte masivo de pasajeros; se destacan los siguientes aspectos: a) con respecto a la temporalidad de las normativas “en Córdoba, el Marco Regulatorio es sancionado en 2012 y, apoyado en él, el Pliego de Licitación del STUMP –que debiera de haber sido acompañado por el Plan de Movilidad, es aprobado un año después. En Rosario aún se mantiene vigente el Marco Regulatorio sancionado en el 2004 y el Pliego que se apoya en él es sancionado recién en el año 2016” y “el Plan de Movilidad fue concretado en 2011 aunque no haya sido establecido como instancia en la normativa del Marco regulatorio” (Capdevila, 2017), o sea no esté formalizado en la norma como instrumento de la política.

En cuanto a estructuras organizacionales en Córdoba se reconoce la creación de diferentes Comisiones que acompañarían la gestión de la Autoridad en Materia de Movilidad y Transporte (que es la Secretaría específica de la Municipalidad con competencias sobre la materia), como una Comisión de Movilidad, una Comisión de Transporte, una Comisión Mixta para el seguimiento de la aplicación del pliego de condiciones en las concesiones; más las propuestas de un Ente de Monitoreo y Seguimiento de la Evolución de la Movilidad urbana [ESC] y un Gestor/a de la Movilidad. En Rosario se cuenta con un Ente autárquico específico, con una estructura organizacional que comprende un Consejo Consultivo y diferentes dependencias que concentran todos los actos que competen a la política de movilidad.

Con respecto a los mecanismos de participación, en ningún caso, están formalmente establecidos mecanismos que la aseguren, aunque se reconoce en Rosario el derecho de los usuarios a participar en los organismos de control, y en Córdoba se propende a la participación de los mismos. Los instrumentos específicos de control son enunciados como sistemas de evaluación de desempeño de las empresas, que incluyen como dimensión la satisfacción de los usuarios. Córdoba no especifica los instrumentos que se utilizarían, ni se obliga a procesos y plazos determinados, por lo que tiene un carácter declarativo al no estar reglamentado. En Rosario existe un sistema operativo de relevamiento y control que incluye como instrumentos las Encuestas Permanentes realizadas cada 6 meses y Encuestas de origen y destino cada 10 años.

III - Participación en políticas y la Institucionalidad informal.

Se pretende aquí analizar las instancias participativas efectivas que fueron originadas por el propio municipio, los actores presentes en ellas, las dinámicas de participación y la capacidad de recepción de los aportes por parte de cada gobierno local. Además se analizan la incidencia en la política pública, entendida como las instancias participativas generadas por la propia sociedad civil con el fin de influenciar, orientar, incidir en la política.

En el caso de Córdoba, en cuanto a mecanismos de participación impulsados desde el poder legislativo de la ciudad se llevaron una serie de reuniones en los diferentes CPC de la ciudad a fin de que los vecinos puedan participar del debate sobre el proyecto de un nuevo Marco Regulatorio del Servicio de Transporte presentado por el Ejecutivo Municipal.

El proceso recibió cuestionamientos por parte de algunos ciudadanos interesados y por la prensa por diversos aspectos referidos a la modalidad y premura de convocatoria.

Además de estos espacios propuestos por el poder legislativo, se avanzó en búsqueda de mecanismos impulsados desde el poder Ejecutivo de la ciudad convocando a una comisión integrada por un representante por Junta de Participación Vecinal para que trabajara en el tema del Marco Regulatorio y se realizaron algunas reuniones entre la Municipalidad y estos representantes (Romanutti, 2016 a). Sin embargo, no ha sido reconocida la experiencia como fructífera en cuanto a espacio de construcción de propuestas por algunos participantes, por lo que pareciera existir una importante falencia en cuanto a la recepción y consideración de los aportes por parte del gobierno local.

El nuevo Sistema de Transporte de Pasajeros tuvo su debut en marzo de 2014 y su implementación resultó en algunos puntos conflictiva. En tal sentido la gestión local dispuso ciertos instrumentos para abrir el diálogo con los ciudadanos como instalar puestos informativos en la Plaza principal, donde se podía acceder a las modificaciones del nuevo sistema. Allí se dejaba disponible una solicitud o reclamo de los usuarios sobre barrios o zonas de la ciudad que consideraban que no fueron abarcados por algún recorrido. Esta instancia no es estrictamente participativa, aunque sí habilitó un canal de comunicación.

Frente a la sucesión de reclamos por parte de los vecinos se abrieron nuevos espacios como reuniones o audiencias en la propia Municipalidad entre funcionarios del área de transporte y representantes de los centros vecinales. Estas reuniones parecen ser un mecanismo no previsto por el gobierno local pero que se debieron poner en práctica frente a las demandas ciudadanas.

Bajo la impronta de activar procesos participativos se desarrolló un proyecto financiado por el Gobierno Nacional y llevado adelante por una ong -El Ágora- que consistió en brindar “Asistencia Técnica para llevar adelante un Proceso Participativo para la Municipalidad de Córdoba: Hacia un Pacto Integral de Movilidad en la Ciudad de Córdoba”, durante los años 2013-2014.

Si se consideran las fechas de su desarrollo con respecto a la fecha de aprobación del Marco Regulatorio y del Pliego de Licitación del STUMP parece no haber coordinación como un proceso que articulaba con esas instancias decisorias. Igualmente varias fueron las actividades que plantea la asociación civil que han desarrollado entre noviembre de 2013 y enero de 2014, como la realización de 20 entrevistas a referentes claves de la movilidad de Córdoba, la pretensión de llevar adelante un Foro sobre el Transporte Público, actividad tuvo que ser rediseñada en función de la implementación de los carriles del “Sólo Bus”.

El Ágora asistió a un encuentro organizado por los vecinos y comerciantes de la zona de Av. Sabattini y en febrero de 2014 convocó a un Foro en la zona de la Núñez con el objetivo de discutir el impacto que tendría el sistema “Sólo Bus” en la dinámica comercial, social y ambiental de la zona con el propósito de entablar puentes de diálogos con el poder ejecutivo municipal. También para principios de 2014 El Ágora había programado una Mesa de diálogo con intendentes y equipos técnicos de los gobiernos locales sobre infraestructura y sistema vial de la Región Metropolitana de Córdoba. Dado el contexto de plena implementación del nuevo sistema y ciertas resistencias se conoció que esa mesa no fue efectivizada.

El 10 de febrero de 2014 se impulsó desde la organización del proyecto un debate con especialistas en temáticas relacionadas con la seguridad en rutas y calles al que solo

asistieron 12 los participantes. Luego realizaron Work Café sobre Problemas y soluciones de la Movilidad en la ciudad de Córdoba al cual asistieron 21 personas.

Finalmente, se hace alusión a una campaña que incluye dos piezas audiovisuales vinculadas al automóvil la otra, a la bicicleta, sobre su uso en la ciudad. Se terminó de confirmar que los Spot nunca fueron difundidos.

Una serie de actividades descoordinadas de los procesos decisorios, con algunas iniciativas concretadas, otras suspendidas y otras de muy baja participación, hacen evidente de la ineficacia del proyecto y la desarticulación con un requerimiento municipal. Su ejecución parecía correr paralelo al accionar del ejecutivo, hasta por momentos parecía ir en contra de las pretensiones municipales.

El escenario descrito en la ciudad de Córdoba no parece ser favorable a la participación ciudadana. Solo dos mecanismos se concretaron vinculados a exigencias específicas sobre modificaciones en el Sistema de Transporte. No se trata de espacios y tampoco de aportes pensados para influir en la movilidad en términos generales.

Y por último, interesa resaltar la falta de espacios en los que se pueda discutir sobre el beneficio colectivo. Claramente las reuniones efectuadas no dan lugar a ello, se trata de una negociación entre dos partes.

Los diversos grupos de la sociedad civil que impulsaron acciones con diferentes estrategias que consiguieron incidir en la política de transporte y movilidad constituyen una instancia relevante a ser considerada.

Un actor clave es la Red Ciudadana Nuestra Córdoba constituida en el año 2009 y que se define como un espacio plural, no partidario y autónomo de los gobiernos en todos sus niveles al que adhieren y en el que participan más de 200 ciudadanos que forman parte de 60 organizaciones de la ciudad. (...) Reúne a representantes de organizaciones sociales, universidades, empresas, centros de investigación, colegios profesionales, centros vecinales, ciudadanos y ciudadanas de Córdoba (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, S/D)¹⁰. Se constituyen a su interior diversos Grupos Temáticos de Trabajo de los que participa un gran número de actores vinculados con las problemáticas abordadas.

¹⁰ A de conocer los miembros de la Red se lo puede consultar en su sitio oficial: <http://www.nuestracordoba.org.ar/somos>

Desde el 2011, una vez por año organiza lo que Nuestra Córdoba denomina Foros. Uno de los objetivos de la Red es promover instancias de deliberación que aporten a la discusión pública es así que cada Foro es propuesto como una instancia abierta en la que se puedan encontrar las miradas, experiencias y visiones de diversos actores de la ciudad. Cada uno de los Foros posee una consigna particular, y se desarrollaron seis Foros hasta 2017.

Además de estos grandes espacios de encuentro convocados anualmente, la Red ha organizado otros eventos más específicos en su temática y surgidos de acuerdo a necesidades puntuales del contexto local. Por ejemplo en diciembre de 2010 se llevó a cabo un encuentro denominado *Nuevos desafíos de la movilidad en la ciudad de Córdoba*, con el propósito de debatir acerca de las propuestas de trabajo de la Municipalidad respecto a la posible construcción del subterráneo en la ciudad, además de tratar la relación entre el Sistema de Transporte y uso de suelo y el desarrollo urbano. En julio de 2012 tuvo lugar una *Mesa de Trabajo Interactoral sobre el proyecto de Marco Regulatorio*. En junio de 2013 el GTT de Transporte y Movilidad Urbana de la Red realizó el *Encuentro de Metas y Necesidades para el Transporte Público en la ciudad* a fin “de contribuir a relevar problemas de los vecinos en relación al transporte y la movilidad en la ciudad”. En marzo de 2014 nuevamente el GTT de Transporte y Movilidad llevó adelante un nuevo encuentro esta vez bajo el nombre de *Participación Ciudadana y Movilidad en Córdoba*.

Un tema recurrente demandado por diferentes oradores de estos encuentros fue el de la incorporación de la participación de los usuarios. Representantes de centros vecinales y de organizaciones de usuarios destacaron la necesidad de una participación vinculante. La necesidad de poner en marcha una mesa de trabajo con participación del municipio, los gremios, las empresas y los centros vecinales fue remarcada por la mayoría de los presentes. Uno de ellos expresó que el tema del transporte no es sólo para técnicos y que los usuarios deberían ser partícipes de la construcción y el control del sistema de transporte de pasajeros (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2014 d).

Si bien estos eventos son un rasgo distintivo de Nuestra Córdoba debido a su potencial para generarlos y a su poder de convocatoria, no son éstos la única estrategia impulsada por la Red. Otra de las estrategias de la Red es la producción y sistematización de información sobre la ciudad con el propósito de que sirva como insumo para la

deliberación pública y la participación ciudadana. Alrededor de 25 publicaciones de diversos temas fueron realizadas por Nuestra Córdoba desde el año 2011 a la fecha¹¹. Se centran en diferentes problemáticas, en especial al Plan de Metas; y hay cuatro publicaciones que merecen una mención: los Indicadores Ciudadanos del 2011 al 2014.

BiciUrbanos es otra organización de la ciudad de Córdoba que también desarrolla diversas estrategias a fin de incidir en la política de movilidad, más específicamente en lo que al modo no motorizado. El grupo se formó en 2006, y es un colectivo que forma parte de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.

En cuanto a las estrategias desplegadas ha llevado adelante una amplia diversidad de eventos o actividades destinadas al público con el propósito de abrir espacios de discusión sobre la movilidad y apoyar el uso de la bicicleta como medio de transporte. Además de las estrategias de difusión y debate trabaja también en la generación de estudios sobre el estado de situación del transporte no motorizado¹².

Sumado a esos estudios el grupo BiciUrbanos ha presentado al gobierno local varias propuestas y proyectos. También se movilizó en unidad con el Foro Núñez en 2014 frente al intento de implementación del Sólo Bus con el motivo de pedir que sea un proyecto bien pensado y abierto a la participación ciudadana, que contemple todas las posturas, para que esta ciudad sea cada vez más inclusiva y por eso se proponía una Mesa de Movilidad de la Municipalidad.

Además de aquellas organizaciones existieron en el periodo de análisis otros actores de la sociedad civil que llevaron adelante diversas estrategias aunque sin permanencia en el tiempo. Estos grupos se movilizaron en reacción a cierto accionar del gobierno local que provocó rechazo y que motivó a que la ciudadanía se organizara en pos de sus reclamos.

El sistema de transporte fue modificado e implementado en marzo de 2014 y algunos vecinos hicieron sentir su descontento frente a las modificaciones. En diferentes barrios se movilizaron, marchas y cortes de tránsito fueron las estrategias adoptadas. Los reclamos variaban de acuerdo al sector de la ciudad de que se trataba. Algunos pedían modificaciones de líneas; otros, que se vuelva a la traza anterior; muchos, hacían escuchar

¹¹ Enero de 2017.

¹² Algunos de ellos son: *Diagnóstico sobre el estado de las ciclovías en la ciudad* realizado a principios de 2011; *Relevamiento de Ciclistas en las playas de estacionamientos en el microcentro de la ciudad* elaborado en abril del mismo año; y *Estudio de Tiempos de Traslado en bicicleta en la ciudad de Córdoba* llevado a cabo en mayo de 2012.

su voz por las frecuencias; y vecinos y comerciantes de las avenidas involucradas por obras del Sólo Bus, hicieron notar su descontento con la medida.

El contexto local de aquel marzo de 2014 propició la convivencia de esta diversidad de actores que cada uno desde su lugar y a veces en conjunto desplegaban sus estrategias a fin de incidir sobre las, para ese entonces, nuevas políticas de transporte y movilidad. Algunas de las acciones llevadas a cabo fueron las del Foro Núñez.

En la semana del 20 de marzo, este grupo de vecinos y comerciantes presentaron a la Municipalidad una nota firmada solicitando que "(...) se les presente un proyecto "específico, concreto y ajustado"¹³ sobre la intervención en la avenida y elaboraron un **proyecto alternativo de tránsito** que evitaría la extracción de más de un centenar de árboles del cantero de la avenida Rafael Núñez. Se conoció a mediados de abril que el gobierno local descartó el proyecto argumentando que presentaba algunas deficiencias técnicas y que afectaba el carácter residencial del barrio Cerro de las Rosas.

A los pedidos de información o entrega de propuestas se sumaron otras acciones de visibilización de sus reclamos como diferentes intervenciones a los árboles del cantero central de la avenida incluyendo vestirlos de luto. El resultado de aquellas estrategias desplegadas fue la suspensión del proyecto Sólo Bus que se había comenzado en la avenida Núñez y continuo su desarrollo el proyecto de la avenida Sabbatini.

Diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales reconocen el intento de implementación del Sólo Bus en la avenida Rafael Núñez como un caso de fracaso. Desde el gobierno local se quiso llevar a cabo una medida que la ciudadanía frenó.

La falta de instancias de participación sostenibles impulsadas por las instancias gubernamentales para la gestión de las políticas se contrasta con el despliegue de estrategias de vecinos y organizaciones de la sociedad civil con capacidad de incidencia en la esfera pública, aunque se carezca de canales efectivos que contribuyan a los procesos de formulación de las políticas.

C. En Rosario el primer elemento a considerar es una **publicación** presentada por el ETR en junio de 2010. El documento se titula "*Hacia una nueva cultura de movilidad sustentable. El ciudadano como unidad de medida en la planificación de la movilidad*".

¹³ Se respetaron comillas de la nota periodística.

Esta publicación explicita la concepción desde la que se plantean las instancias de participación. Plantea:

Definir un modelo de movilidad es un asunto técnico, pero también fundamentalmente político. Los aspectos técnicos son relativamente sencillos; las decisiones difíciles de tomar están relacionadas con qué ciudad queremos y quiénes serán los beneficiarios del sistema que se adopte. El desafío es atreverse a crear un sistema dando prioridades a las necesidades de las mayorías (Ente de Transporte de Rosario [ETR], 2010, pág. 12).

El ETR, luego de años de elaboración, a mediados del 2010 presentó un documento base en donde se sintetizaron los lineamientos para un **Plan Integral de Movilidad [PIM]** para la ciudad y su extensión metropolitana. Se lo concibió como un disparador de ideas a través del cual poder estimular la participación de múltiples actores interesados y así sumar nuevas iniciativas que pudieran enriquecer el documento base de origen.

Con el objetivo de llevar adelante las instancias participativas el ETR contó con la asistencia de una organización como el Instituto de Gestión de Ciudades [IGC] que se encargó del diseño, coordinación y sistematización de las diferentes instancias participativas, como la elaboración del documento síntesis.

Entre los meses de agosto y diciembre del 2010, desde el ETR se convocó a ciudadanos e instituciones públicas y privadas de la ciudad a fin de formar parte del PIM y todas las sesiones estuvieron abiertas a quien quisiera participar desarrolladas en cuatro talleres ciudadanos que abordaron diferentes temáticas. El carácter de la participación estuvo planteado desde un comienzo como consultivo-deliberativo.

Además de esas instancias, “como expresión de la construcción y afianzamiento de los acuerdos logrados, se realizó un acto Público para presentar la propuesta del **Pacto de Movilidad**.”

El Pacto de la Movilidad se constituye, por una parte, como el resultado de este proceso en donde se consiguieron consensuar criterios sobre la movilidad deseada y, por otra parte, se constituye en el compromiso de un trabajo en común a futuro a concretarse en planes específicos a partir de tres las estrategias centrales: la promoción del transporte público masivo, el desarrollo del transporte no motorizado y la disuasión del transporte motorizado privado.

Un aspecto que interesa rescatar de este proceso es que a cada uno de encuentros participativos le prosiguió una devolución de lo realizado. Los aportes de cada taller fueron sistematizados y enviados tanto a todos los participantes como a todos los actores convocados para que, a pesar de no haber participado, pudiesen seguir el proceso desde los resultados.

A cada una de las propuestas/proyectos discutidos finalmente le corresponde una ficha con sus conclusiones. En la publicación realizada en conjunto por el EMR y el IGC se presenta una síntesis de los aportes ciudadanos y sus valoraciones de acuerdo a una escala de colores si cumple las expectativas, se acerca en gran medida, se encuentra lejano a las expectativas, o no las cumple y no hay consenso en la mesa. Se agrega a ellas un Banco de nuevas iniciativas no consideradas inicialmente.

También se destaca el área de Relaciones Ciudadanas que sostiene sus acciones bajo el precepto de que “a la hora de implementar un proyecto en materia de movilidad no estamos pensando en campañas sino estamos pensando en estrategias que son de largo plazo, que demandan intervenciones permanentes” (Scialla, 2016 b). Es decir, que las campañas son un elemento dentro de una estrategia general. Por otro lado, que “no estamos hablando solamente de comunicación sino estamos hablando de educación” (Scialla, 2016 b). Y finalmente, que la divulgación no debe entenderse en términos de promoción de determinada política en donde se informe al ciudadano sobre los cambios a implementar, sino que debe ser entendida como concientización en donde se dé a conocer al ciudadano(...) las verdaderas razones o los sustentos teóricos e incluso también políticos, que están detrás de cada uno de los proyectos. Nosotros entendemos que si apostamos a esa concientización vamos a lograr que los ciudadanos sean defensores de muchos proyectos que, a veces por tener determinados intereses en disputa, necesitan de un aval mucho más grande de la ciudadanía (Scialla, 2016 b).

Desde esta área se trabajaron en diversos proyectos (como carriles exclusivos) vinculados a la movilidad y el transporte y como resultado de todo este proceso se firmaron numerosas **actas-acuerdo** con todos aquellos actores que de una u otra manera se veían afectados o impactados con su implementación. En dichas actas se comprometieron las diversas instituciones “(...) a cumplir con las nuevas disposiciones reglamentarias, charlas

de capacitación y campañas de sensibilización ciudadana en la vía pública” (Ente de Movilidad de Rosario [EMR], 2014 b).

Otro de los procesos emblemáticos llevados a cabo en la ciudad de Rosario fue el del rediseño del Sistema de Transporte Urbano ante el vencimiento de la licitación en 2015. Desde el 2013 el EMR comenzó a delinear la propuesta para el nuevo sistema y la construcción del Pliego de Licitación, que se gestó, desde sus inicios, dándole un lugar prioritario a los ciudadanos (Magnani, Egidi, Scialla, & Casiello, 2016).

Bajo la consigna: “Rosario avanza. Construyamos juntos la nueva red” se llevó un nuevo proceso participativo que incluyó diferentes instancias: Encuestas de origen y destino, Acto de lanzamiento, Talleres participativos y Talleres presenciales de devolución.

En julio de 2013, la intendente municipal y su equipo técnico presentaron los fundamentos y características generales para el nuevo STUMP en lo que se dio a conocer como: **Acto de Lanzamiento** del Futuro Sistema de Transporte. Luego, se llevaron a cabo **encuestas origen – destino** por distritos a fin de conocer los orígenes y destinos de los viajes más frecuentes de los vecinos. Los resultados que arrojaron otorgaron datos de gran utilidad al proyecto y que, posteriormente, fueron utilizados para la organización de los talleres participativos.

En base a los fundamentos técnicos iniciales, en el 2013, se abrieron las propuestas a consideración de los ciudadanos para validarlas o repensarlas desde la visión de quien se mueve en la ciudad. Tal apertura se concretó en **seis talleres participativos, uno por Distrito Municipal**, a fin de involucrar a la ciudadanía en la elaboración del Pliego de Licitación.

Luego fueron varios meses de trabajo del equipo multidisciplinario del EMR en el que se estudió y desglosó el sistema vigente barrio a barrio hasta que se realizaron, en 2014, **Talleres presenciales de devolución** en los que se presentó el nuevo documento con los ajustes acordados. La pretensión del EMR era la de socializar con los actores involucrados la propuesta construida.

Lo que destacan algunos de los participantes es que de todas formas, a pesar de haber dado cuenta de la existencia de ciertos desacuerdos en la ciudadanía frente a diferentes implementaciones, en ningún caso un proyecto se vio impedido/frustrado/boicoteado y todos llegaron a su puesta en ejercicio. En el intento por

encontrar posibles explicaciones se reconoce que el Plan Integral de Movilidad es como una suerte de contenedor de qué proyectos están avalados, es un marco de aceptación. Agrega que en el proceso de construcción del PIM hubo proyectos que, al no acordarse, se dieron de baja.

Marina Scialla comenta que:

Es como que en algún punto uno podría decir: Bueno, la participación ciudadana se dio en el momento de la elaboración del Pacto Integral de Movilidad, ahora uno avanza, va implementando proyectos y, para algunos no será necesario, pero para nosotros cada momento de implementación de un nuevo proyecto que está ya firmado por ese Plan Integral, ese marco grande que vemos nosotros, vuelve a necesitar, como decía Eleonora esa territorilización del proyecto. Porque en los libros uno escribe y ve cosas pero que en la realidad suceden otras. Y cada proyecto tiene una particularidad y es necesario tenerlo en cuenta para que funcionen. Y es eso, como que muchas veces la participación ciudadana es linda, y es como que está bien visto generar participación ciudadana, pero para nosotros es útil. Es una herramienta fundamental (Scialla & Piriz, 2016).

También Paola mencionaba en la entrevista que el mayor desafío suele ser para los técnicos en la medida en que hay que acomodar y consensuar los proyectos entre todos. Se planean proyectos sabiendo que “(...) técnicamente hay una forma que es la mejor pero que no siempre se va a implementar de esa manera”(Egidi & Scialla, 2014).

Eleonora hacía notar un elemento del que hasta el momento no había surgido que es que todas las acciones mencionadas pasan siempre por el **Concejo Municipal**. Este punto adquiere un peso mayor si se toma en consideración lo explicitado en el segundo capítulo en el que se enseña la composición del Concejo rosarino.

La complejidad de los mecanismos decisorios no involucra exclusivamente a las autoridades estatales, sino que incorpora otros actores antes relegados o aún no constituidos. (...) **Esta creciente complejidad da cuenta de un objeto de estudio más difícil de gobernar**; pero también, en concomitancia, de un proceso de gestión más complejo: pluralista, que demanda información específica y científica, diverso que puede ser legitimado por la participación de la sociedad toda (Ente de Transporte de Rosario [ETR], 2010, pág. 46).

En la misma línea en otro de los documentos publicados se reconoce que se trata de “**un proceso paulatino**, hay que construir confianza y generar vínculos facilitando la generación de entornos de diálogo y consenso. Hablamos de construir una ciudadanía que supere (y fortalezca) los mecanismos delegativos de la democracia tradicional” (Ente de Transporte de Rosario [ETR] e Instituto de Gestión de Ciudades [IGC], 2011, pág. 15).

IV - Reflexiones finales

En todas las estrategias adoptadas se puede reconocer la incidencia que, en menor o mayor medida, la sociedad civil ha logrado sobre la política de transporte y movilidad de la ciudad. Sin embargo, es importante resaltar que los aportes ciudadanos van a estar posibilitados o limitados por el accionar del gobierno local. En tal sentido, los “logros” ciudadanos estuvieron concentrados en ajustes o modificaciones a lo planteado por el Municipio y no a aportes de mayor envergadura y estructurales en el caso de Córdoba.

Se estima que tantas fueron las estrategias impulsadas por la sociedad civil debido a la forma de gestionar de la Municipalidad. Al no abrir espacios de debate, en la forma que fuesen, en los que se pudiese incluir la voz de diversos actores locales, éstos buscan hacerse escuchar y exponer sus necesidades y opiniones. En la Ciudad de Rosario la experiencia da cuenta de procesos participativos de mayor consolidación y plasmados en documentos que sellan compromisos ciudadanos como el Plan Integral de Movilidad y el Pacto de Movilidad, como resultado de dinámicas de interacción entre ciudadanos.

Dos aspectos nos interesan para la reflexión final: uno refiere a repensar las relaciones entre la institucionalización formal de las instancias de participación que si bien se hacen exigibles, también pueden convertirse en procesos rutinarios, o la paradoja inversa que si hay dinámicos procesos participativos que no se institucionalizan y sólo dependen de las improntas de gestión, no se genere una sociedad movilizadora que lo demande más allá de las gestiones gubernamentales que lo propicien.

Esto remite a la segunda línea de reflexión que refiere a los sentidos de democracia que se construyen en las mediaciones entre el estado y la sociedad. La democracia se construye hoy en los contextos urbanos y requieren un proceso de formación y consolidación del espacio público y desde allí entendemos que deben constituirse los principios ordenadores

del campo político, desde la democracia deliberativa y la gobernanza puede ser una categoría analítica de los procesos que nos permita vincularla a las formas de democracia (o no) que las sociedades construyen.

Bibliografía

- AGUILAR, L. F. (2010). Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ed. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México. Ciudad de México.
- APPENDINI, K.; NUIJTEN, M. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. En: Revista de la Cepal n° 76.
- CERRILLO Í MARTINEZ, A (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. INAP Madrid.
- ECHAVARRÍA, C- DIAZ, Ana Carolina. (2015) La oportunidad y los sujetos de la evaluación en políticas públicas: una aproximación a dos casos de estudio en Córdoba Ciudad. Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Lanus. (En prensa).
- ECHAVARRÍA, C. (2014) Los intangibles en la sostenibilidad del desarrollo (económico): estudio de las cualidades y dinámicas relacionales de las áreas metropolitanas de Córdoba y Rosario. Proyecto Concurso Profesor Adjunto. IIFAP. Mimeo
- ESTÉVEZ ARAUJO, J(2009). La filosofía pragmatista y la “racionalidad” de la gobernanza. En. *Videre*, año 1, n. 1, p. 9-28, jan./jun. 2009. Dourados, MS.
- FERNÁNDEZ, S. (2015). Gobernanza en Políticas de Hábitat y Desarrollo Urbano en la Ciudad de Córdoba- años 2011-2015. Ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. 2015.
- IVO, A. B. (2004). A urban governance e as políticas sociais: entre consentimento e participação. ZICARDI, A (Coord.) Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. México: IIS-UNAM/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, 77-104.
- MARTIN-BARBERO, Jesús (1996). La construcción simbólica de la ciudad. En: Reguillo, R, La construcción simbólica de la ciudad. Sociedad, desastre y comunicación. Guadalajara: ITESO.
- MAYNTZ, R (1998). Nuevos desafíos de la teoría de la governance. Trad. de Petrizzo Páez de la versión en inglés: “New challenges to governance theory” Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>
- REGUILLO, Rosana (2003). Utopías urbanas. La disputa por la ciudad posible. Guadalajara: ITESO.
- VÁZQUEZ CÁRDENAS, A. V. (2009). Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía. IX Congreso de Ciencia Política AECPA. Disponible en: http://www.uam.es/ignacio.criado/GRUPO_DEMOCRACIA_LOCAL/PONENCIAS_DEFINITIVAS/PonenciaAnaVictoriaGasquezGobernanzaUrbanPolityEconomy.doc