

Retos e innovaciones de la Administración Pública para el desarrollo democrático en el siglo XXI

Rita Grandinetti, Diego Beretta,
Guillermo Schweinheim, Maximiliano Rey
Compiladores



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE
ESTUDIOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



INSTITUTO NACIONAL DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GOBERNANZA LOCAL Y SERVICIOS URBANOS

Claudio Tecco y Silvana López

Introducción

El presente trabajo se inscribe en un proyecto de investigación cuyo propósito general es analizar la gestión de políticas urbanas en cuatro ciudades de las provincias de Santa Fe y Córdoba, durante el período comprendido entre los años 1995 y 2015⁷.

La investigación procura conocer y analizar innovaciones en gestión urbana experimentadas en cuatro ciudades, como así también explorar el grado de desarrollo de nuevos enfoques y prácticas en materia de políticas públicas locales.

Los estudios de caso se enmarcan en la denominada teoría de la *governance* (o gobernanza), entendida como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales; como “una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias” (Prats, 2003:242). En este trabajo se pretende establecer el alineamiento (o no) entre las reglas del juego (instituciones), la interacción de actores estratégicos (gobernanza) y cómo eso se traduce en la capacidad del sistema político para reforzarse a sí mismo; es decir, de traducir las demandas o preferencias ciudadanas en políticas efectivas; todo ello a partir del análisis que nos permite un caso concreto: la política de movilidad y transporte de la Ciudad de Córdoba. Asimismo, mediante el análisis de información secundaria, se establece un paralelo con lo acontecido en la ciudad de Rosario en el mismo campo de política pública.

7- Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID) que lleva por título “Estudio comparativo de la gestión de políticas urbanas en ciudades de las provincias de Córdoba y Santa Fe: período 2011-2015”, aprobado por SECyT-UNC. El estudio comprende a las ciudades de Córdoba, Villa María, Rosario y Rafaela.

Algunas precisiones conceptuales

Algunos autores (Ramírez Pérez, Navarro Yáñez y Clark, 2004; Painter, 2001; Peters y Pierre, 2001) observan una tendencia que puede describirse como el cambio “desde procesos de *government* a procesos de *governance*”. Las transformaciones comprenden principalmente tres cuestiones:

- a. aumento de actores que participan en las decisiones de gobierno;
- b. cambios en los modos de regulación del Estado y
- c. conformación de redes políticas en sentido horizontal y vertical.

En tal sentido, el concepto de gobernanza refiere a un nuevo estilo de gobierno, “distinto de modelo del control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Mayntz, 1998:1).

Los sistemas de gobernanza urbana (o gobernanza local) promueven formas más horizontales de autorregulación social y de producción de políticas, asumiendo también que la multiescalaridad de los actuales procesos económicos, sociales y políticos que suceden en un determinado territorio involucran a actores e instituciones que forman parte de una compleja red multinivel de políticas públicas (*multilevel policy network*).

Los procesos de interacción entre actores estratégicos son inherentes a la gobernanza (Strom y Müller, 1999) y los patrones de interacción que se establecen tienen su fundamento en las reglas del juego, es decir, en las instituciones formales e informales que posibilitan o restringen el comportamiento de los actores (Prats, 2003).

Siguiendo los planteos de Joan Oriol Prats (2003) la institucionalidad afecta al carácter de las políticas que también establecen reglas o marcos institucionales bajo los que tiene lugar la toma de decisiones colectivas. Así pues, si bien la gobernabilidad depende de las capacidades conferidas por las reglas del juego, estas mismas

capacidades actúan sobre los niveles inferiores en forma de políticas, forjando una nueva gobernanza bajo la que interactuarán otro tipo de actores (por ejemplo, burócratas, grupos de interés, ciudadanos en su papel de receptores de un servicio, etc.)

Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico. A su vez, la gobernabilidad, entendida como la capacidad de formular e implementar leyes, permite adoptar el enfoque de las capacidades elaborado por Sen (1984) y así, las instituciones funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, confiriendo unas oportunidades de realización de políticas públicas efectivas al sistema político.

En la medida en que las instituciones confieren unas propiedades al sistema político, éstas determinan la capacidad del proceso político de transformar necesidades en políticas.

Ésta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo.

El rediseño del sistema de transporte en la ciudad de Córdoba

La Municipalidad de Córdoba aprobó, por Ordenanza N° 12.146/13, el “Pliego de Condiciones Generales y Particulares para otorgar la Concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros (TUP), prestado mediante ómnibus”, siguiendo un procedimiento que seguidamente se describe.

En cumplimiento de lo establecido por el Marco Regulatorio (Ordenanza N° 12.076), en el mes de diciembre del año 2012 el Ejecutivo Municipal eleva al Concejo Deliberante los Pliegos para la licitación del Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Córdoba. Los mismos son elevados sin haberse presentado el Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la Ciudad (PIEM), exigencia

que se incluía en el Marco Regulatorio y que responde a la más elemental lógica de gestión de la movilidad urbana: si el transporte público masivo de pasajeros es uno de los modos de movilidad mal se puede diseñar y licitar el servicio sin contemplarlo como una parte (fundamental) del sistema.

En forma previa a su elevación al Concejo Deliberante, el Departamento Ejecutivo mantuvo reuniones con representantes de distintos actores sociales de la ciudad, donde se receptaron opiniones y sugerencias de los mismos.

Una vez presentado el proyecto en el Concejo Deliberante, los miembros de la Comisión de Transporte del Cuerpo Legislativo, también mantuvieron reuniones con actores del sistema, en forma previa a la sanción en primera lectura de la Ordenanza.

Cabe aclarar que la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba prevé, para el caso de las concesiones de servicios públicos, la aprobación mediante el sistema de doble lectura, debiendo convocarse, entre la primera y segunda lectura, a Audiencia Pública para que los ciudadanos o sus organizaciones expresen sus opiniones respecto del proyecto aprobado en primera lectura.

La Carta Orgánica de la ciudad de Córdoba y las ordenanzas específicas en la materia evidencian que la institucionalidad formal confiere al gobierno municipal la capacidad de formular políticas de movilidad y transporte. Sin embargo dicha capacidad no parece garantizar la gobernabilidad del sistema público de transporte al momento de su implementación en razón de que las capacidades acción se encuentran condicionadas por un complejo entramado institucional informal que se teje en torno a la cuestión del transporte.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, como se dijo anteriormente, la relación entre gobernanza y gobernabilidad conlleva un proceso de alineamiento entre necesidades y políticas. Dicho en otros términos: la gobernabilidad, entendida como la capacidad de formular e implementar políticas y garantizar su cumplimiento, depende de

que éstas atiendan las necesidades y prioridades de la ciudadanía, las cuales se exteriorizan a través de sistemas de gobernanza, entendida como “una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación e implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes, por actores con distintas capacidades y preferencias” (Prats, 2003:242). Al respecto, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el Gobierno de la ciudad de Córdoba para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit de gobernanza que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos usuarios del sistema. Es así que, si bien existe un reconocimiento formal de la necesidad de aplicar criterios de gobernanza en la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba tales criterios no se pusieron en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

El Plan Integral de Movilidad Rosario

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros. En diciembre del año 2003, la Municipalidad de Rosario crea, por Ordenanza N° 7627, el Ente del Transporte de Rosario (ETR), como organismo autárquico descentralizado administrativa y financieramente, que tiene como objetivo gestionar de manera estratégica el transporte urbano. El ETR fue creado para generar un ámbito especializado de trabajo para la planificación y evaluación del servicio de transporte público. En el año 2012, el ETR modificó su denominación llamándose Ente de la Movilidad de Rosario (EMR), incorporando así una visión más amplia del transporte y la integración de los distintos medios, tendiendo a considerar también la visión y

gestión metropolitana (Anapolsky y Pereyra, 2012). En el año 2010, el ETR presentó un documento base, que sintetizó los lineamientos de un “Plan Integral de Movilidad”, invitando a distintos actores sociales para discutir sobre las propuestas sistematizadas desde el ETR y también, sumar nuevas iniciativas que pudieran enriquecer el documento de origen (Alvarado y Monge, 2012).

Las consultas incluyeron a tres grupos de actores, cada uno de los cuales aportó sus percepciones, saberes y experiencias desde una modalidad específica (Municipalidad de Rosario, 2011):

- a. Ciudadanía e instituciones: a partir de agosto de 2010 se realizaron cuatro talleres participativos en los que se debatió sobre el diagnóstico y la visión del plan; el transporte público, el no motorizado, el individual motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 600 personas, algunas a título personal y otras como representantes de organizaciones públicas y privadas.
- b. Expertos internacionales: se contó con el aporte de expertos del ITDP (Internacional Transport Development Policy) y del Banco Mundial.
- c. Expertos locales: a través de un convenio de colaboración con la Universidad Nacional de Rosario (UNR) firmado en agosto de 2010, la Municipalidad solicitó el análisis y discusión del Plan Integral de Movilidad (PIM). Esta labor estuvo a cargo del Instituto de Estudios de Transporte (IET) de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR, con la colaboración de un grupo de especialistas reconocidos en las áreas de Planeamiento, Ingeniería de Transporte, Urbanismo, Transporte Ferrovial y Economía, dando como resultado un informe técnico-crítico sobre los proyectos presentados.

A la participación cognitiva de expertos internacionales y locales se sumaron los saberes, necesidades y preferencias de los ciudadanos. Se realizaron talleres participativos en los que se debatió el diagnóstico

y la visión del plan, el transporte público, el no motorizado y el de cargas. A estas jornadas asistieron más de 700 personas, tanto a título personal como representando a diferentes instituciones, públicas como privadas (Alvarado y Monge, 2012).

El Pacto de Movilidad expresa la voluntad de los ciudadanos para fijar criterios comunes sobre la movilidad deseada en la ciudad y las acciones necesarias para alcanzarla (IGC, 2011). Asimismo, a través del Pacto se proclamaron objetivos de planificación estratégica de la movilidad.

Reflexiones finales

En el caso de la ciudad de Córdoba, fueron insuficientes los esfuerzos realizados por el gobierno municipal para activar la participación ciudadana y construir consensos durante el proceso de formulación de la política de transporte público de pasajeros, déficit que parece estar incidiendo negativamente al momento de implementar las reformas y que se manifiesta en la disconformidad de los ciudadanos y usuarios del sistema, como así también en tensiones y conflictividad continua en los actores vinculados a la prestación del servicio. Si bien la Carta Orgánica de la Ciudad de Córdoba habilita formalmente a que se apliquen criterios de gobernanza, tales criterios no han sido puestos en práctica en la formulación e implementación del nuevo sistema de transporte público de pasajeros.

En contraste con el caso de la ciudad de Córdoba, en Rosario se decidió abordar de un modo integral la cuestión de la movilidad urbana como paso previo a la introducción de cambios en el sistema de transporte masivo de pasajeros. Las modificaciones en el sistema de transporte fueron precedidas por cambios institucionales, como lo fue la creación del Ente de la Movilidad de Rosario (EMR) e innovaciones en el modo de formular e implementar políticas de movilidad urbana, a partir del Plan Integral de Movilidad (PIM) y el Pacto de Movilidad que surgió de una amplia participación ciudadana en dicho proceso.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, M. y Monge, M. (2012).** “Gestión y planificación de una movilidad intermodal en Rosario”; en *Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 76-99, <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00705076.pdf>
- Anapolsky, S. y Pereyra, L. (2012).** “Desafíos de la gestión y la planificación del transporte urbano y la movilidad en ciudades argentinas”; en *Revista Transporte y Territorio* N° 7, Universidad de Buenos Aires. pp. 57-75. <http://www.rtt.filo.uba.ar/RTT00704057.pdf>
- IGC- Instituto de Gestión de Ciudades (2011)** “Componente participativo. Plan Integral de Movilidad de Rosario”. Documento elaborado por ICG en marzo de 2011. <http://www.igc.org.ar/Documentos/ETR-PIM/COMPONENTE-PARTICIPATIVO-PIM-IGC.pdf>
- Mayntz, R. (1998).** “New challenges to governance theory”; Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Disponible en <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>, consultada 04/09/2012.
- Municipalidad de Rosario (2011).** “Plan Integral de Movilidad Rosario” Impreso en Imprenta Tecnigráfica, Ciudad de Rosario, Abril de 2011.
- Painter, M. (2001).** “Multi-level governance and the emergence of collaborative federal institution in Australia”, *Policy and Politics*, vol.29, n°2 137-150.
- Peters, B. G. & Pierre, J. (2001).** “Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance”, *Policy and Politics*, vol. 9 n° 2, 131-35.
- Prats, J. O. (2003).** “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 14-15(2003) pags.239-269. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona.
- Ramírez Pérez, M. A.; Navarro Yáñez, C. y Clark, T. N. (2004).** “Local “governance”: redes de responsividad en un espacio de “multi-governance”, presentado en IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004
- Sen, A. (1984).** “Resources, Values and Development”. Cambridge (Mass), Harvard University Press.