

(APROX. 01/10/1989)

PERIODO  
PRESIDENCIAL  
007975  
ARCHIVO

EL MUNICIPIO EN LA PLANIFICACION Y GESTION LOCAL  
DEL DESARROLLO Y LA DEMOCRATIZACION DESDE LA BASE

Ricardo Jordan S.\*

\* Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos  
Humanos.

En este documento se recogen algunos elementos de tipo técnico, aún no suficientemente elaborados, que parece necesario tener presente para definir lineamientos de políticas y metodológicos en el campo de la planificación y gestión local o municipal del desarrollo nacional.

La tesis, si así se puede llamar, que aquí se plantea es que dada una serie de circunstancias nuevas en términos de la complejidad de los procesos urbanos, y confrontados con la manifiesta insuficiencia de los muchos esfuerzos realizados para satisfacer las necesidades básicas de la población, especialmente en cuanto se refiere a condiciones mínimas de calidad de vida y de hábitat, se hace necesario definir estrategias de planificación y gestión del desarrollo que posibiliten formular políticas y acciones referidas directamente al mundo más desagregado que sirve de contexto a las actividades cotidianas de las personas concretas en quienes cobran vigencia práctica las carencias y las necesidades insatisfechas.

Esta tesis postula además la urgente necesidad de dar vigencia real a una concepción del gobierno local en la que se le asigna un rol fundamental y una capacidad de iniciativa en el desarrollo nacional, pasando más allá de sus atribuciones tradicionales de administrador de ciertos servicios y aún de sus funciones como intermediador entre el gobierno central y la base social. En esta perspectiva el municipio adopta una posición activa, agresiva se podría decir, en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos para el mejoramiento sostenido de la calidad del hábitat y las condiciones de vida de los habitantes del territorio correspondiente.

En tercer lugar la tesis aludida sostiene que como corolario de esta visión renovada del municipio, debe producirse una efectiva, informada y plural participación de la comunidad, a la que, para dicho propósito, debe caberle una capacidad de gestión en diversos aspectos de los procesos que llevan a la toma de las decisiones que la afecta.

Detrás de los planteamientos recién esbozados subyacen dos premisas generales que parece necesario enunciar.

En primer lugar, que los procesos de distribución y de asentamiento de la población se encuentran estrechamente vinculados con el desarrollo, con el cual interactúan determinándose mutuamente. Ello significa que la forma de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio y el patrón de asentamiento característicos de una sociedad determinada son un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Lo anterior representa un cambio de enfoque importante en la concepción de los problemas y soluciones tradicionalmente relacionados con la urbanización y el crecimiento urbano. La visión anterior, fragmentaria y parcial, en que predominó una preocupación por aspectos sectoriales de la vivienda, la construcción y la planificación urbana, se sustituye por una concepción integral, en la que estas cuestiones se inscriben dentro del proceso de desarrollo socioeconómico. Desde esta perspectiva los asentamientos humanos no pueden tratarse en forma separada de los factores que influyen en la calidad de la vida y en el logro de los objetivos del desarrollo y los problemas del hábitat, en cuanto éste es expresión de procesos sociales, sólo podrán resolverse dentro de proposiciones generales de desarrollo nacional. Además, los asentamientos humanos no pueden ser considerados como una consecuencia pasiva del desarrollo socioeconómico, sino como uno de sus elementos más importantes; constituyen un tema específico de análisis y un importante campo de decisiones de políticas que deben ser entendidas como formas de intervención deliberada sobre los diversos procesos que se vinculan con su desarrollo, y en virtud de las cuales se les orienta con el fin de lograr objetivos preestablecidos, socialmente aceptados y democráticamente compartidos.

Este planteamiento es especialmente válido en los países en desarrollo por cuanto en ellos la formulación de políticas expresas de asentamiento, tanto en materia de ordenamiento territorial como de mejoramiento del hábitat, debe hacerse en condiciones de pobreza, bajo la presión de un crecimiento demográfico y de una urbanización extraordinariamente acelerados y en una

situación de crisis generalizada en que se enfrenta la contradicción entre una restricción financiera y de la producción por una parte, y una demanda creciente por mayor equidad, participación y democracia, por otra.

En segundo lugar hay que mencionar el postulado de que la crisis actual no es sólo de naturaleza económica; que además, en buena medida, es producto de situaciones problemáticas "de arrastre", de tipo estructural, que históricamente han caracterizado el desarrollo económico, social y político de la región, y que muchos de sus efectos serán irreversibles -al menos en el corto y mediano plazo- siendo necesario considerarlos en el futuro como condicionantes de las políticas que se definan.

En este sentido puede sostenerse, aunque sólo sea como hipótesis de trabajo, que el conjunto de fenómenos a que se da el calificativo de críticos, no son pasajeros y que, por lo mismo, son indicativos de cambios fundamentales que señalan nuevas condiciones duraderas -no pasajeras- que habrá que considerar como parámetros y variables independientes en el diseño de estrategias de mediano y largo plazo. Esto significa que, al menos en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y al control de calidad del hábitat, se presenta el ineludible desafío de buscar formas de acción alternativas que permitan apartarse de conceptos y esquemas originados en contextos económicos, sociales y culturales diferentes a los que prevalecerán en el futuro.

En esta visión el destino y la calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno; a su vez la participación de la comunidad en cuestiones propias de la existencia cotidiana se constituye en un instrumento insustituible para la intervención deliberada en los procesos sociales.

Si esto es así, las acciones tendientes a producir los cambios necesarios para modificar la situación en cuanto a solucionar los problemas del hábitat y los asentamientos humanos, debieran fundamentarse en una actitud innovadora que permita apartarse de esquemas y conceptos que han demostrado ser

ineficientes y pasar más allá de la sola búsqueda de mayores recursos financieros -que siempre serán insuficientes- y del uso de paliativos que son generalmente onerosos y han tenido escaso éxito.

Contra este telón de fondo debe considerarse la cuestión de la planificación municipal, la cual, por lo mismo, no puede entenderse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento en relación con objetivos políticos pertenecientes a una categoría superior que no se refieren solamente a los campos tradicionalmente abordados, como son la vivienda, el desarrollo urbano y rural, los servicios y el equipamiento urbano, y el desarrollo de la comunidad.

La naturaleza, carácter, ámbito y campo de acción de la planificación municipal tienen, por lo tanto, que redefinirse dentro del contexto global del desarrollo socioeconómico. Hay que reconocer, en primer lugar, la pertinencia de la intervención municipal en cualquier campo de actividad dentro de su jurisdicción territorial. En este espacio debe entenderse que la acción de las autoridades municipales se orienta hacia el mejoramiento general de la calidad de vida y no solamente hacia el ordenamiento territorial o a la estructuración de planes de obras públicas.

Antes de hacer algunas propuestas más específicas es necesario hacer todavía una precisión más; en este caso de tipo metodológico.

Los asentamientos humanos, el medio ambiente "artificializado" como dicen los ecólogos, el hábitat, están sujetos a un doble juego de condicionantes. Por una parte la estructura socioeconómica del país, el estilo y nivel de desarrollo y las tasas de crecimiento demográfico y de urbanización de la población, así como el dinamismo de su distribución espacial, determinan los parámetros generales del proceso de asentamiento; por otra, los factores geográficos, ambientales y culturales actúan como variables locales. En tanto que los parámetros determinan las características esenciales de todos los asentamientos humanos, las variables se reflejan en la forma particular de cada asentamiento humano.

Tradicionalmente se reconoce una diferencia entre asentamiento humano como proceso, y asentamientos humanos o hábitat como la resultante local de dicho proceso, lo que conduce a una división entre planeamiento territorial y local, entendiéndose que el primero corresponde al gobierno central, y el segundo, fundamentalmente orientado a promover y controlar la calidad del hábitat y a velar por el continuo mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, cae, preferentemente, en el ámbito del gobierno local.

Por otra parte el concepto de planificación como instrumento de política conduce necesariamente a la identificación de centros de decisión y de la organización institucional que los relaciona en función de sus jerarquías nacionales, regionales, municipales y comunales. En la escala local, el centro de decisión política es el municipio.

Las políticas de asentamiento o de ordenamiento territorial son formas de intervención que corresponden, sin duda, al ámbito de competencias del poder central, como ya se señaló; por consiguiente, forman parte, o deben formar parte, de los planes y estrategias nacionales de desarrollo.

Así como parece incuestionable la jurisdicción de los organismos nacionales sobre las políticas de ordenamiento territorial, parece claro también que el control de la calidad del medio debe corresponder fundamentalmente a las autoridades municipales, que son las que más directamente están en contacto con la unidad social de base constituida por la comunidad. De hecho, la jurisdicción política de menor rango es el municipio y por lo tanto es el centro de decisiones políticas más cercano a los intereses cotidianos de la población, que son los que tienen que ver más directamente con la calidad del medio.

La relación cercana entre población y gobierno que se da dentro del municipio favorece también otra de las condiciones indispensables para el control de la calidad del medio: la participación de la comunidad; la intervención directa de las personas en las decisiones fundamentales que afectan el quehacer cotidiano y en las acciones destinadas a la construcción y reposición del hábitat. La participación de la comunidad cobra especial

relevancia en los esfuerzos por incorporar recursos no convencionales, e implica un proceso de transferencia de responsabilidades desde el centro hacia unidades de decisión/acción más pequeñas y más homogéneas.

Para lograr máxima eficiencia y eficacia en la planificación municipal y la gestión local del desarrollo por una parte, y una creciente efectividad de la participación de la comunidad por otra, se hace necesaria una concepción del gobierno local diferente a la que ha imperado hasta ahora, en la que se encuentre un equilibrio eficiente entre los componentes políticos y los técnicos constitutivos, ambos legítimamente, del municipio.

Cabe destacar, de entre muchos que se podrían hacer notar, algunos elementos que justifican la urgencia por dar forma institucional a dicho equilibrio.

En primer lugar, en relación con la satisfacción de las necesidades básicas, existe un consenso generalizado de que ni el libre funcionamiento del mercado, por una parte, ni las soluciones inherentes a sistemas de planificación centralizada, por otra, han sido suficientes para responder satisfactoriamente a los grandes y graves problemas con que se enfrenta nuestra sociedad y, dentro de ella, en forma muy especial, los grupos de menores ingresos que habitan en los barrios o sectores más deprimidos de las principales ciudades.

Por otra parte, los procesos de concentración de la población y específicamente los de metropolización, conjuntamente con la masificación de la demanda por un hábitat en que se satisfagan necesidades mínimas respecto de vivienda, servicios y equipamiento, representan, sin duda, una complejidad creciente de la realidad sujeto de la planificación y de la gestión urbanas que hacen necesaria una "desagregación" de la acción para cumplir más estrictamente con objetivos más específicos de desarrollo que se inscriben en las propuestas estratégicas más globales.

Además, dichos procesos que se desarrollan en forma paralela y aparentemente concomitante con el crecimiento de los grupos marginales y por consiguiente de la precariedad respecto de la satisfacción de necesidades básicas, se aceleran hasta alcanzar magnitudes y gravedad inéditas. Al mismo tiempo, el momento actual se caracteriza, como ya se señaló, por una crisis generalizada y una escasez en aumento de los recursos convencionales, especialmente de los financieros. De nuevo, éstas parecen ser situaciones cuya corrección puede llevarse a cabo con mayor eficiencia en ámbitos socioeconómicos y territoriales más restringidos.

Por último, paralelamente, con la metropolización, así como con la expansión física y demográfica y la diversificación del tejido social que se puede decir que le son inherentes, se ha producido un distanciamiento geográfico e institucional entre las instancias de toma de decisiones y el espacio socioeconómico concreto donde se llevan a cabo las acciones correspondientes.

Estas breves notas de diagnóstico apuntan a destacar la insuficiencia, y en algunos casos inadecuación, de los esfuerzos que se realizan por atender a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y señalan la urgencia que existe por buscar con imaginación y audacia creativa, lineamientos alternativos para operar en esta materia. Seis parecieran ser los principales campos en los que habría que explorar para precisar dichos lineamientos.

En primer lugar se requiere fortalecer el gobierno municipal, ampliando sus atribuciones más allá de los límites que le han sido definidos en el pasado y que lo restringían a un papel de proveedor y de administrador de ciertos servicios. Hasta ahora ha sido frecuente observar que la acción de las autoridades municipales -tanto porque las políticas nacionales no consideran los intereses locales como por la inercia de la trayectoria histórica dentro de un marco legal poco preciso- se ha centrado principalmente en planes referidos a obras físicas de infraestructura, relegando a segundo plano una acción que involucre consideraciones más integrales sobre la calidad de vida y su entorno.

La nueva concepción del municipio le asigna a éste un rol de promotor del desarrollo económico local en términos del mejoramiento de la calidad de vida y del hábitat y de la búsqueda de formas equitativas de organización social y de estructura de la economía. Igualmente se le confiere un rol en la puesta en práctica, en el ámbito local, de las políticas, programas y proyectos de desarrollo nacional.

Conjuntamente con las medidas que se estudien en el anterior sentido, habría que buscar formas más efectivas y dinámicas para el financiamiento de planes y proyectos de iniciativa local, sean éstos promovidos por los municipios o por las comunidades con el apoyo de los mismos. De esta manera se aseguraría la participación activa de los gobiernos municipales, así como su rol protagónico, en la definición de los objetivos que se pretende alcanzar, en la gestación y ejecución de las medidas que se desea impulsar, y en la promoción y canalización de la participación de la comunidad.

En tercer lugar, será necesario buscar formas de utilizar más eficientemente el potencial de recursos no convencionales de organización, creatividad, mano de obra y aún financieros que se encuentran disponibles, no usados o subutilizados, al interior de comunidades organizadas y territorialmente establecidas.

En este sentido y como un cuarto ámbito de exploración, surge el prácticamente ineludible requerimiento de promover la participación de la comunidad organizada en todo, o en partes seleccionadas, según sea el caso, del proceso de definición de necesidades, diseño de proyectos, ejecución, administración de servicios y evaluación y control de calidad y eficiencia. En resumen, se hace necesario fortalecer al municipio en lo político y en lo técnico para que aborde eficientemente sus tareas de planificación y gestión del desarrollo, estableciendo sistemas de microplanificación. La calle, la manzana, el barrio, son algunas de las unidades que se sugieren para dicho proceso de microplanificación. En estos niveles existe clara unidad de intereses; son los ámbitos que las personas reconocen como propios y a los que están expuestos en su vida cotidiana y, por tanto, adquieren un alto potencial de movilización.

La participación social supone organizaciones representativas de los intereses de los distintos grupos que conforman una comunidad. Al mismo tiempo la representatividad plantea, entre otros asuntos, la concepción de una estructura organizacional que se ajuste debidamente a los distintos intereses territoriales y sectoriales y a las bases de sustentación que le dan forma. La decisión sobre unidades básicas de organización, como las ya mencionadas, es uno de los aspectos que plantea esta temática.

La participación social en el gobierno local es el mecanismo que asegura que las acciones respondan a las necesidades reales de la comunidad. Nada puede, entonces, reemplazar a la comunidad como actor central en la elevación de sus condiciones de vida. Son sus integrantes quienes mejor conocen sus problemas, sus necesidades y, con seguridad, tienen mucho que aportar en las soluciones correspondientes. Su participación permite, por la misma razón, resolver eventuales discrepancias entre criterios técnicos y políticos, incorporando a la planificación elementos directamente vinculados a la realidad local.

Sin embargo, muy poco o nada de todo lo que pueden significar los planteamientos anteriores podría realizarse si no se impulsa, y esto constituye el quinto campo de acción, programas de capacitación para la participación y la formulación y ejecución de microplanes y que, al mismo tiempo, lleven a un cambio de actitud, tanto de los miembros de la comunidad como de los funcionarios municipales, y de quienes, en las esferas del gobierno central, se encuentran vinculados a la toma de decisiones y a las acciones relativas a la satisfacción de necesidades básicas.

Desde la perspectiva del gobierno local, la capacitación es necesaria para que la comunidad se convierta en un agente activo en el desarrollo comunal. A su vez, la municipalidad debe adecuar su capacidad interna de gestión y de organización para incorporar efectivamente a la comunidad organizada, lo que configura la sexta área de preocupación.

De lo que a lo largo de este documento se expone se desprende que para hacer posible la implantación de un sistema participativo de planificación y gestión urbana es requisito imprescindible la existencia de una comunidad identificable como tal; que la misma esté organizada con objetivos definidos, y que tenga vigencia real en un espacio diferenciable y reconocido como lugar de pertenencia por ella. Esta instancia debe asimilarse a unidades territoriales de participación, gestión, acción y permanente construcción y reconstrucción de la ciudad.

En esencia, de lo que se trata es de optimizar -por medio del reconocimiento de un renovado rol del gobierno local y de la participación de la comunidad organizada- en un contexto territorial determinado, las relaciones entre la sociedad local y su entorno material y cultural buscando el mejoramiento sostenido de las condiciones de vida de la población.