

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES

CUADERNOS DEL
CURDIUR

Cuaderno nº 34

¿GESTION DE LA CRISIS URBANA O
CRISIS DE LA GESTION URBANA?

Arq. Isabel MARTINEZ de SAN VICENTE
Rosario, 1989.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

XVII CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA URBANA (ALAS)

Título de la ponencia:

¿GESTION DE LA CRISIS URBANA O CRISIS DE LA GESTION URBANA?

Autor:

Isabel Martínez de San Vicente

CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO DE INVESTIGACIONES URBANAS Y
REGIONALES (C.U.R.D.I.U.R.). Rosario, Argentina.

RESUMEN.

El reciente anteproyecto de ley para la creación de una autoridad metropolitana en el Area Metropolitana del Gran R sario, Provincia de Santa Fé, Argentina, propiciado verticalmente desde el Poder Ejecutivo provincial sobre un área que incluye veinticinco municipalidades y comunas que oscilan entre los 800.000 y los 700 habitantes, con grandes discontinuidades espaciales y marcadas particularidades locales, se presenta como una ocasión para reabrir, con renovado interés, el debate acerca de la crisis de los modelos tradicionales de gestión urbana, y enmarcarlo en un cuestionamiento crítico mas amplio a la creciente incapacidad de las instituciones políticas de convertirse en verdaderos inter pretes de la demanda social.

Las cuestiones a abordar para poner en evidencia las limitaciones de un proyecto de esta índole pueden sintetizarse como sigue:

- . La crisis de las "macroestructuras" de gestión, heredadas de un modelo de desarrollo cuyo fenómeno mas saliente era el crecimiento ilimitado, fundamentadas en una concepción totalizante de la sociedad y de la ciudad, y en la subordinación a un supuesto "interés general" de los diversos grupos que integran la articulada realidad urbana y metropolitana.
- . El desplazamiento del debate desde los **modelos de gestión** hacia los **procesos de gestión**, es decir al esclarecimiento de las condiciones necesarias para que la planificación "desde abajo" sea una modalidad posible cuando se sobrepasa la escala de lo microlocal, y no una mera declaración de principios.
- . Los riesgos de una posición intelectual y política que reacciona ante el fracaso de las experiencias tradicionales de planificación urbana con una actitud antiestatista que hace de la "participación popular" la única panacea. Posición que desconoce la necesidad de desarrollar instrumentos jurídicos que institucionalicen la demanda social, y favorece indirectamente a los sectores mas interesados en el descontrol de los procesos de acumulación que se derivan de la renta del suelo, dejando desprotegidos a los vastos sectores intermedios.

I. CAMBIAR EL PUNTO DE PARTIDA.

No parece hoy posible pensar en la gestión de la crisis urbana -tema de discusión propuesto para esta comisión-, sin detenerse previamente en la crisis de los propios instrumentos de conocimiento y de acción sobre la ciudad de que se ha valido -y se sigue aun valiendo- la planificación urbana "clásica".

Ante la creciente difusión del debate sobre la descentralización y el fortalecimiento de los entes locales, se hace imprescindible, insistimos, reflexionar sobre la simultánea y coherente crisis de la unitariedad del pensamiento sobre la ciudad y el territorio; sobre la modificación de ciertas condiciones generales de la sociedad, que nos plantean la necesaria fragmentariedad de las escalas de la planificación y de sus estructuras de gestión.

Se abre la oportunidad, a partir de la democratización de nuestros países, de discutir una modalidad mas justa y equilibrada de gestión de la ciudad y el territorio que permita la comprensión de una multiplicidad de situaciones urbanas, complejas y heterogéneas, y la aceptación de la capacidad de los distintos centros urbanos -y de los grupos sociales que en ellos actúan-, de definir sus propias expectativas y sus propias estrategias de acción.

Para poder afrontar esta tarea, se necesita superar las habituales **fórmulas totalizadoras** de la sociología urbana y del planeamiento, e introducir una transformación que se inicia con la revisión de los sistemas de descripción, interpretación y valoración tradicionales: sistemas que se nutren con frecuencia de la estimación de los ritmos de crecimiento de las cuatro o cinco mayores ciudades latinoamericanas, de la acelerada y espontánea incorporación de suelo urbano deficitario, de una estimación global y no desagregada del déficit de vivienda y servicios, de generalizaciones acerca de la capacidad operativa y el grado de representatividad de los gobiernos municipales, que dificultan la producción de conclusiones realmente operables.

Se necesita partir, en cambio, de las diferencias mas que de las similitudes, de la multiplicidad de realidades y proyectos locales, de la heterogeneidad de los distintos grupos sociales que constituyen la realidad urbana de un país, y que implican demandas variadas y modalidades diversas de usar y de transformar el territorio.

No puede haber, entonces, una gestión que proponga alternativas para superar el actual deterioro de la calidad de vida de nuestras ciudades, sin una previa revisión de estos sistemas de interpretación totalizantes que -y aquí estamos utilizando conceptos desarrollados por Bernardo Secchi (1)- han sido y son propios de los grupos dominantes, y por ello se han constituido en los esquemas valorativos de las administraciones estatales.

Una estrategia de gestión alternativa tampoco puede construirse, sin embargo, partiendo de una posición intelectual y política que reacciona ante el fracaso de las experiencias tradicionales de planificación urbana con una posición antiestatista que hace de la **participación popular** la única panacea, y que al desconocer la necesidad de institucionalizar la demanda social deja, paradójicamente, espacio de acción a los grupos mas conservadores.

Puede ser el municipio, entendido como "la mas pequeña unidad territorial con características horizontales y globales" (2), el protagonista -tanto en lo que se refiere al propio conocimiento como a las posibilidades de propuesta y de decisión- el verdadero protagonista de una gestión democrática y eficaz del territorio? Pensamos que sólo partiendo de él es posible proponer modalidades de gestión en las cuáles -y volvemos a utilizar conceptos de Secchi (3)- se sientan representados no sólo los técnicos y las administraciones públicas, sino también "el conjunto compuesto y heterogéneo de los grupos que forman nuestra sociedad".

Esto último equivale a afirmar que la gestión urbana no puede independizarse de las decisiones de política económica y social

de escala nacional, pero también que las políticas nacionales "nunca llegarán a ser bastante sólidas y justificadas sin partir de la evaluación y optimización de las condiciones propias específicas" (4) de cada ciudad o grupo de ciudades, las que a su vez reconocerán sus propias y complejas realidades internas.

El punto de vista expuesto hasta el momento nos lleva a sostener que, si bien es evidente que las condiciones de vida y de trabajo de las ciudades latinoamericanas han empeorado sensiblemente desde la década del '60, lo que no aparece tan claramente como hace algunos años es la posibilidad -y la utilidad- de generalizar acerca del fenómeno de la 'ciudad latinoamericana'. Se hace necesario razonar mucho mas cuidadosamente sobre las profundas diferencias, tanto entérminos dimensionales como de ritmos de crecimiento, no sólo entre los distintos países, sino también dentro de cada región y aun dentro de cada país.

Sólo a título de ejmplo, merece la pena recordarse que, mientras ciudades como Méjico y San Pablo crecen tan aceleradamente que a finales del siglo serán las metrópolis mas grandes del mundo, con 26,3 y 24 millones de habitantes, otras metrópolis del área, como Buenos Aires y Montevideo, registran una tendencia a la disminución de sus ritmos de crecimiento. Esto sin mencionar las profundas diferencias entre las dos últimas, que las colocan, -mas allá de sus identidades en cuánto capitales políticas-, dentro de rangos de problemas diversos, tanto en lo que se refiere a políticas urbanas -de transporte, de control de la expansión, de rehabilitación de la ciudad construíd, de intervención en el mercado del suelo, de vivienda, etc.-, como en lo que hace a la definición de estrategias y estructuras de gestión -posibilidades y costos de la descentralización del gobierno municipal, relaciones intermunicipales, etc.-.

Si nos internamos, a su vez, en las particularidades de un país como Argentina, encontraremos en algunas regiones una articulada red de centros intermedios que oscilan entre el millón y los

quince mil habitantes, red que expresa profundas diferencias en su proceso de formación, y en la articulación entre sistema productivo y demandas urbanas, entre gestión municipal y participación de la comunidad. En otras regiones, el predominio no sólo dimensional, sino político y económico de la capital provincial sobre el resto de los centros urbanos es determinante de las modalidades de organización y gestión de la ciudad y el territorio.

No se trata, insistimos, sólo de una cuestión de tamaño, sino también de profundas diferencias históricas en lo que al rol y al origen del gobierno municipal se refiere, ya que si bien en gran parte de las provincias argentinas el municipio -aun siendo electivo- no tiene poder propio y es sólo una delegación administrativa del gobierno provincial, en algunas de ellas, -tal es el caso de la provincia de Santa Fé-, la existencia de una gran número de ciudades surgidas a partir de la instalación de comunidades "pioneras" de origen extranjero señalan una larga trayectoria de autonomía en la formulación de políticas sociales y de participación de las asociaciones intermedias en la vida municipal, que superan las limitaciones impuestas por la constitución provincial, particularmente en materia de disponibilidad de recursos.

Por otra parte, aun siendo condición común a todas ellas el paulatino deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de importantes sectores de la población, otras cuestiones, -tales como las modalidades de organización en respuesta a las dificultades en la provisión de servicios e infraestructura, o la implementación de programas de ayuda mutua, pueden ser difícilmente comparables entre los distintos casos.

Sin embargo, cuando se trata de encontrar soluciones a la actual crisis de las condiciones de vida, se continúa apelando a modelos de gestión elaborados a partir de un debate surgido en torno a una ciudad o metrópolis genérica, cuyo fenómeno mas saliente es el crecimiento desmesurado y la extensión, debate que aspira mas a encontrar leyes generales y permanentes que desconocen el contexto histórico y las especificidades locales dentro de las

cuáles cada realidad urbana ha sido producida (5). Creemos que la cuestión no puede centrarse ahora en la construcción de un modelo deseado de interpretación -y por lo tanto de gestión- de la crisis urbana, sino mas bien en los procedimientos estratégicos útiles a un proyecto de transformación posible.

II. UNA CONCEPCION VERTICAL Y GENERICA DE LAS ESTRUCTURAS DE GESTION.

Detenernos muy brevemente en el análisis de una propuesta reciente, puede hacer mas evidente cuánto dicho.

El proyecto de ley alaborado por la Secretaría de Estado de Planeamiento del Gobierno de la Provincia de Santa Fé para la creación de un "ente responsable de la planificación y acción para el desarrollo del Area Metropolitana del Gran Rosario" (6), propiciado verticalmente sobre un área que incluye veinticinco municipalidades y comunas que oscilan entre los 800.000 y los 700 habitantes, con grandes discontinuidades espaciales y marcadas particularidades locales, se presenta como una ocasión que reabre, en el medio local, este debate acerca de la crisis de ciertos modelos tradicionales de gestión urbana, y lo enmarca en un cuestionamiento crítico mas amplio a la incapacidad de algunas instituciones políticas para convertirse en verdaderos intérpretes de la demanda social.

El proyecto presentado es la virtual transcripción de la ley provincial Nº 6.551/69, promulgada por el gobernador "de facto" de la provincia "en ejercicio de las facultades legislativas que le confiere el art. 9º del Estatuto de la Revolución Argentina", tal como consta en su artículo 1º. Por medio de dicha ley se instituyó la denominada **Prefectura del Gran Rosario**.

Luego del golpe militar del Gral. Onganía en el año 1966, se

organiz el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para la Seguridad, compuesto por el Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Nacional de Seguridad (CONADE y CONASE). Una vez institucionalizado el sistema nacional, adhirieron a él las provincias, creando los Consejos Provinciales de Desarrollo (COPRODE). En relación con el Consejo Provincial de la provincia de Santa Fé, se crea la Prefectura del Gran Rosario, mediante la mencionada ley provincial 6.551/69. (7)

Ignorando el tiempo transcurrido, y la transformación operada tanto en las instituciones políticas como en la sociedad civil, ignorando también la creciente demanda de participación en las decisiones por parte de los distintos grupos sociales que operan sobre la ciudad y el territorio, el proyecto de ley para la creación del AMGRO repropone la creación de un organismo centralizado, en el cual se evidencia una deformación ideológica consistente en visualizar las modalidades de organización del territorio en términos de **jerarquías descendientes**: desde un **centro** o **cabeza** pensante y tomador de decisiones hacia unas **bases** que aprueban o rechazan, y luego ejecutan.

Así, el proyecto establece que el AMGRO tendrá como misión fundamental "elaborar el Plan de Desarrollo de la estructura del área (...) adecuándolo a los objetivos y metas fijados a nivel provincial y nacional". (8)

Si bien en su artículo 4º establece que el AMGRO "coordinará el planeamiento y la acción de los gobiernos locales", le otorga al mismo la atribución de compatibilización con los del gobierno provincial y nacional "mediante la creación de un mecanismo legal, técnico y administrativo apto para la elaboración, puesta en marcha y ejecución de los planes" (9).

Surge, por otra parte, como limitación a la organización ppropuesta, la falta de un criterio claro en la determinación de la inclusión de los centros dentro del proyecto, los cuáles no sólo no registran continuidad física, ni una clara y manifiesta interdepen-

dencia funcional y económica, sino que además presentan grandes desequilibrios poblacionales y dimensionales, y la carencia de una histórica conciencia metropolitana. El artículo 6^a sólo detalla la lista de comunas que pasarán a integrar el Area Metropolitana del Gran Rosario, y precisa que "la inclusión de nuevas jurisdicciones en el área será resuelta por el Superior Gobierno de la Provincia de Santa Fé a propuesta del AMGRO".

Los artículos sucesivos detallan la estructura interna del organismo y la "participación de todas las jurisdicciones que integran el área a través de los representantes nacionales, provinciales y municipales que la ley determina".

La estructura prevé una Asamblea Metropolitana, un Directorio y una Secretaría Técnica. El Directorio está integrado por un Presidente, el primero de los cuáles es elegido directamente por el gobernador; un Director permanente nombrado por la Municipalidad de Rosario; seis Directores Ejecutivos -cuatro por los municipios y dos por las comunas- de renovación anual; un Director representante de la Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia y un Director representante de la Secretaría de Planeamiento de la Nación, y son sus funciones sumamente amplias, puesto que incluyen: la definición de los lineamientos estructurales del Area y su rol; la realización de los diagnósticos económicos, sociales, demográficos y físicos; la formulación del plan de desarrollo de la estructura del área; la coordinación de la ejecución de los planes reguladores y de la gestión; el asesoramiento a la Asamblea metropolitana, al Gobierno Provincial, y a los Municipios, entre otras.

La Asamblea Metropolitana está compuesta por los intendentes y presidentes de comuna del área, un concejal por cada uno de los concejos municipales del área, y los miembros del Directorio. La ley establece que la representatividad de los intendentes y presidentes de comuna se fija en relación con el número de

habitantes, pero no fija esta proporcionalidad con precisión. Determina como atribuciones de la Asamblea: la aprobación de los planes, programas y proyectos que le proponga el Directorio, y la aprobación de programas de trabajo y presupuestos de gastos e inversiones. En ningún momento se introduce la posibilidad de **proponer**.

La debilidad de la representación y las atribuciones de las instituciones políticas no tiene otro efecto -ni tal vez otra intención- que el de convertir al organismo en una entidad meramente técnica, y por lo tanto mas neutra y mas fácilmente manipulable o anulable. Efecto cuyas limitaciones y riesgos ya fueron demostrados, en la provincia de Santa Fé, por el fracaso de la experiencia de la Prefectura del Gran Rosario. Implícitamente, el núcleo del AMGRO queda constituido por la Secretaría Técnica, encargada no sólo de intervenir en la elaboración del Plan de Desarrollo del Area, sino de asesorar en la formulación de los objetivos y metas para el área en el corto, mediano y largo plazo, y de realizar todas las tareas técnicas necesarias.

Interesa, por último centrar la crítica en algunas cuestiones determinantes para el tema que nos ocupa:

- . El origen **vertical** del proyecto, comprensible en el momento político de gestación de la Prefectura, -cuando tanto los intendentes como los presidentes de comuna eran designados en forma directa por el gobernador de la provincia-, y cuando existía un generalizado consenso acerca de la necesaria concatenación piramidal de la planificación territorial y urbana, omite toda posibilidad de que el estatuto de funcionamiento y las voluntades de mancomunidad surjan del seno mismo de los poderes locales interesados. Omite, además, consideraciones acerca de las modalidades de expresión de los municipios disconformes en ser incluidos dentro del organismo a crearse.

- . Si bien se otorgan en apariencia amplias atribuciones al ente

en materia de formulación de planes y estudios, éstas se otorgan sin ninguna modificación de la legislación vigente en materia de régimen local y urbanismo en el orden provincial, con lo cual permanecen inalterados los criterios de distribución de recursos y percepción de impuestos. El gobierno municipal continúa siendo esencialmente un **administrador**.

. No existe delegación de competencias, ni al ente ni a los municipios que lo integran, en materia de organización y provisión de viviendas, servicios e infraestructura, ni de programación sectorial en general, competencias todas que continúan en manos de organismos provinciales altamente centralizados en su gestión, aun cuando a veces se encuentren desconcentrados territorialmente. De esta manera, el concepto de Plan queda por fuerza reducido a su acepción mas anacrónica de plan edificatorio y de extensión de las áreas urbanizadas.

. La coordinación intersectorial se resuelve en el artículo 15, mediante el cual el Directorio "podrá solicitar la asistencia a sus deliberaciones, de representantes de los ministerios del Superior Gobierno de la Provincia" y de "representantes de organismos estatales nacionales, provinciales, municipales, entes autárquicos y/o privados que presten servicios en el Area Metropolitana y tengan relación directa con algunos de los planes, programas o proyectos sometidos a su consideración", pero no delega ninguna de las competencias ni recursos que actualmente están en manos del gobierno provincial -quién se los reserva, y en la práctica los utiliza como instrumentos de control político-, delegación que hubiera sido sumamente simple, al ser el proyecto emanado del mismo nivel de gobierno.

No deja de sorprender, tanto a los observadores políticos como a los técnicos, que la propuesta de la Prefectura del Gran Rosario se reproduzca sin alteraciones, cuando la discusión en todos los ámbitos se centra en los problemas de la falta de autonomía municipal, en el incremento de la capacidad de los entes locales

para proponer y llevar adelante planes y programas, para integrarse voluntariamente en mancomunidades agrupadas por intereses variados, que pueden no ser sólo de proximidad territorial, sino además de tipo económico, político, o social.

No es la existencia de un ente metropolitano lo que se pone en discusión, sino que, nuevamente, tanto la atribución de competencias como la cantidad y la dimensión de los municipios intervinientes y el tipo de organización prevista, no surgen como expresión de la voluntad de las autoridades locales. Aparece enquistado, detrás de este proyecto, un centralismo cultural de sectores técnicos que, parafraseando a Jordi Borja (10)- siguen aferrados a un planeamiento finalista y a una idea de programación centralizada, que sólo es eficaz si intensifica su tutela sobre los poderes locales. El AMGRO, mas que un proyecto de descentralización es un proyecto que se propone reforzar el poder del gobierno provincial estableciendo un escalón intermedio de programación y control, o, en el mejor de los casos, una administración superpuesta a las existentes, y por lo tanto costosa e inútil.

Ya no es posible imaginar **"modelos"** de planificación y gestión **en abstracto**, que permanecen inalterados y supuestamente eficaces de frente a situaciones políticas cambiantes, sin situarse dentro del proceso general de democratización del Estado. Parece importante entonces, reflexionar sobre el **como** se produce el **proceso** de gestión, para poder elaborar estructuras que lo interpreten con coherencia, y no sobre cuáles son las supuestas **figuras ideales**, y por lo tanto **atemporales** y **apolíticas**.

En este sentido, nos parece esclarecedora la afirmación de Francesco Indovina, cuando dice:

"... desde 'abajo' o desde 'arriba', que significado tienen? ¿Desde abajo significa 'requerimiento de opiniones', significa el mismo proceso de planificación, pero realizado en una dimensión mas pequeña?. Por ejemplo, el Plan Regulador Comunal es planificación desde abajo respecto al Plan Regional? O es un cambio en el proceso con el cual se llega a la planificación, aquél que puede determinar el 'desde arriba' o el 'desde abajo'?. (11)

III. GESTION "DESDE ARRIBA" Y GESTION "DESDE ABAJO".

¿Cuáles son entonces las condiciones para que la planificación "desde abajo" sea una modalidad posible cuando se sobrepasa la escala de lo microlocal?

En primer lugar, y atendiendo a cuánto dicho acerca de la necesidad de reconocer las particularidades regionales y locales y la complejidad de las articulaciones sociales, para construir una estrategia de gestión urbana coherente con un enfoque democrático de la descentralización del poder y de las decisiones, sólo es posible avanzar en la propuesta de nuevos organismos de gestión metropolitana, a partir de un reforzamiento de las autonomías municipales.

La situación democrática, por otra parte, permite promover un diálogo entre el gobierno provincial y los municipios, entre los municipios y las fuerzas sociales, propicio para la construcción de propuestas sensatas de gestión y no de macroorganismos como AMGRO, que al no delegar competencias ni estar proyectados sobre los requerimientos de las comunidades interesadas, sólo crean un esquema de conflictos entre administraciones superpuestas.

En este sentido, se abren dos caminos:

En el plazo inmediato, avanzar en el reforzamiento de ciertas acciones anticipatorias a cualquier transformación institucional, -tales como la formulación de acuerdos intercomunales para el establecimiento de políticas coordinadas en salud, vivienda o transportes, o para la construcción de determinadas obras de interés común-, ya que la autonomía no puede ser algo que se **recibe**, sino que se **construye** y se **demand**a. Toda transformación en la estructura jurídico-administrativa alcanza mas rápidamente los efectos deseados cuando trata de institucionalizar situaciones de hecho, y no debe ser el estado central -sea este nacional o provincial- el que traslade inconsultamente a los municipios servicios y cargas, sino los municipios los que lo soliciten.

Esta modalidad de gestión permitiría resolver mancomunadamente aquéllas cuestiones que no se pueden resolver en forma autónoma, tales como los problemas de uso de la tierra, gestión de los servicios y del equipamiento urbano -hospitales, escuelas, parques-.

Por otra parte, y contemporáneamente, tal como sostiene una nota enviada por la Municipalidad de Rosario al Gobierno de la Provincia (12), "alentar y proponer una transformación que debe llevarse a cabo en el seno mismo de las jurisdicciones supramunicipales existentes, descentralizándolas y dando cabida a los municipios mancomunados en el diseño y control de las políticas sectoriales". Dice además la misma nota que "encausando la gestión gubernamental hacia la participación de los directos interesados en las distintas áreas de gobierno, permitirá el total aprovechamiento infraestructural y los recursos existentes en la maquinaria estatal en los distintos niveles jurisdiccionales, y se lograrán resultados eficientes sin sobrecargar ni agrandar la administración pública". Esto puede resolverse operativamente, ya sea con la descentralización de aquéllos servicios y funciones que pueden ser gestionadas desde el nivel municipal sin aumentar significativamente los costos, o que se refieran a problemas generados en el mismo ámbito municipal, ya sea con la creación de sistemas de consulta permanente entre las distintas administraciones urbanas interesadas y los organismos y empresas que actúan en el área. Sistema que puede ser asistido técnicamente, sin costos adicionales, por funcionarios de los mismos entes involucrados.

La puesta en marcha de esta primera fase es insoslayable y urgente, ya que, mas que la ley, la tradición de una cierta práctica administrativa y la inexistencia de canales de diálogo con los organismos provinciales -organizados sectorialmente en su casi totalidad-, son las que dan a los gobiernos municipales funciones de control y les restan capacidad de iniciativa en la acción.

En el mediano plazo, avanzar en la puesta a punto de los mecanis-

mos institucionales y legales capaces de permitir la transferencia a los municipios, no sólo de las **competencias**, sino también de los **recursos** necesarios para dotarlo de una real capacidad de gestión de los intereses de su comunidad, para, por último, institucionalizar la existencia de vínculos intermunicipales.

A título de ejemplo, puede resultar esclarecedor mencionar la evolución de algunas experiencias. En Italia, hasta los años '60 la ley delegaba la responsabilidad en la ejecución de los planes metropolitanos al municipio mayor, por lo cual en las áreas de Milán, Turín y Roma, la ciudad capital se impone, sustituyendo a los pequeños municipios en la elaboración de planes y estrategias de gestión. La experiencia de Bolonia es la que marca un salto hacia adelante "desde abajo", ya que en ella, son todos los municipios interesados quiénes piden el decreto de reacción del plan comarcal. A su vez, si bien su realización es confiada a un organismo paritario, -la asamblea de alcaldes-, la planificación se ha subdividido en una primera fase a corto plazo, que se realiza a través de planes municipales de mínima previsión, y en una segunda fase a largo plazo, en la que el plan comarcal interviene sobre todo el territorio, a partir de ciertos acuerdos previos. (13)

En el caso español, la Ley de Régimen Local (14), establece que la iniciativa para la creación de una comarca puede partir de los municipios interesados, y que su creación quedará sin efecto si se oponen a ella las dos quintas partes de los municipios interesados. La misma ley reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados, de su competencia, y otorga a las mancomunidades personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos y para la elaboración de sus propios estatutos. Con respecto a los criterios que rigen la elaboración de la legislación, Jordi Borja (15) plantea que, "en primer lugar, la legislación básica no debe imponer un modelo uniformista de organización, sino unos objetivos generales y flexibles.(...) En segundo lugar, incluso esta normativa debe ser sufi-

cientemente amplia para permitir que cada uno de los entes locales o descentralizados se dote de un reglamento de organización peculiar", y concluye: "Si su autonomía no empieza en su facultad de autoorganizarse, dónde empezará?".

IV. GESTION INSTITUCIONALIZADA Y PARTICIPACION.

La historia mas reciente de los movimientos sociales urbanos en América Latina se inscribe, en general, dentro de gobiernos no democráticos, y ellos han contribuido de manera sustancial al proceso actual de democratización. La respuesta ha sido, y es aun, el fortalecimiento de un estado que ya no se encarga del conjunto de sectores sociales, sino que subsidia a aquéllos grupos que no pueden valerse por sí mismos.

Sin embargo, una gran parte de las formas de organización popular aun se dirigen al estado, o lo consideran como un interlocutor fundamental. Los partidos políticos que durante los gobiernos militares habían acompañado estos movimientos y desempeñado un rol progresista, en cambio, se siguen enfrentando con el estado y se rehusan a participar en él, con lo cual no hacen otra cosa que dejar espacio a otros grupos.

Curiosamente, mientras que en ciertos países desarrollados, las primeras administraciones municipales progresistas asumen el ejercicio de las libertades urbanas o del "derecho a la ciudad", como aspecto clave en la definición de su política, en muchos de nuestros países, la reacción contra el estatismo de la planificación tradicional, ha terminado por otorgar a la carencia de instrumentos capaces de institucionalizar la demanda social -legislación sobre régimen local y urbanismo-, un sentido progresista.

Si bien la incipiente apertura democrática hace aparecer con cierta crudeza que "democracia e igualdad no son sinónimos", esta misma apertura nos obliga ahora, y en un marco de razonable cuestionamiento a la eficacia del modelo de representación política,

a repensar cierto tipo de relaciones entre estado y sociedad civil que implican la necesaria redefinición del rol del estado como prestador de servicios sociales, del sentido que debe adquirir hoy la participación ciudadana, y del ámbito mas adecuado para este reclamado y urgente acercamiento entre estado y sociedad.

La apertura implica también pasar de la discusión del marco ideológico y las postulaciones conceptuales al perfeccionamiento de los instrumentos y las políticas de acción, que suponen el compromiso y la responsabilidad del ente público en el control y la gestión de las políticas sociales.

¿Que significa hoy participar? ¿En que escalas debe o puede darse la participación?

Hay una cierta coincidencia entre los científicos sociales hoy, acerca de que el ámbito local aparece como el lugar mas adecuado para este acercamiento entre sociedad y estado. Sin embargo, se ha generalizado una actitud que entroniza la participación popular directa como el único mecanismo lícito y por lo tanto excluyente, y que -como decíamos en los primeros párrafos-, al desconocer la necesidad de desarrollar instrumentos jurídicos capaces de institucionalizar las reivindicaciones sociales, deja la satisfacción de cada demanda reivindicativa en manos de la buena voluntad o la astucia política del alcalde de turno.

El extremo de la inestabilidad política y económica y la liberalidad en la administración de los recursos territoriales, ha llevado a pensar que la programación y el control del uso urbanístico del territorio son una especie de "lujo" que los países pobres no pueden permitirse. Esta opinión, paradójicamente, es compartida por muchos sectores progresistas. Si bien es comprensible su crítica respecto de la planificación desarrollista de la década '60-'70, de un análisis mas profundo del estado actual de las cosas, surge con claridad que esta actitud no hace sino favorecer a los sectores mas directamente interesados en el descontrol de

los procesos de acumulación que se derivan de la renta del suelo. La no institucionalización de los procesos urbanísticos alienta la especulación y el despilfarro de los recursos públicos, e impide una redistribución equilibrada de servicios e infraestructura, dejando desprotegidas, en particular a las vastas capas intermedias. Dice Campos Venuti que, de esta manera, "nace una corporación municipal, instrumento pasivo de un desarrollo urbano que la colectividad paga, pero que alimenta solamente la renta del suelo urbano: es la colectividad la que en teoría decide el desarrollo, (...) pero es la minoría la que la determina en la práctica con las presiones políticas y el condicionamiento económico". (16)

La negativa o la demora en plantearse los problemas de la planificación y el control del uso del espacio urbano, no puede imputarse sólo a razones presupuestarias o a restricciones jurídicas, sino mas bien a una inmadurez política que ha subestimado sus aspectos institucionales.

Jordi Borja señala la importancia de distinguir "descentralización municipal y participación ciudadana, de manera de hacer a ambos procesos mecanismos complementarios que se refuercen mutuamente en aras de una mejor gestión y de una profundización de la democracia". (17)

Para concluir, hacemos referencia a una definición provista por el mismo Borja, que delimita con precisión los límites entre una y otra:

"La participación corresponde al proceso institucional de relación de los ciudadanos con la administración fuera del proceso electoral propiamente dicho. Desde ese punto de vista, hay que insistir en el carácter institucional de la participación ciudadana, distinto de los movimientos reivindicativos o de las asociaciones populares. Los ciudadanos se organizan colectivamente para defender sus intereses de forma autónoma (...): tales son los llamados movimientos sociales urbanos. El estado, aun defendiendo en última instancia la supremacía popular expresada en las elecciones, desarrolla su propia dinámica en base a principios administrativos de carácter general en que no puede haber cabida para intereses particulares, aunque sean los de sectores ciudadanos movilizados. Pero, al mismo tiempo, un estado democrático y flexible debe abrir cauces institucionales a la presión popular y permitir un control cotidiano de su gestión".

NOTAS.

- (1) SECCHI, Bernardo, "Il territorio abbandonato", en revista Casabella Nº 507, Milán, nov. 1984.
- (2) CAMPOS VENUTI, Giuseppe, La administración del urbanismo, Edit. G.Gilli, Barcelona, 1971.
- (3) SECCHI, Bernardo, op.cit.
- (4) SOLA MORALES, Manuel de, "Reconeixement comarcal i ordenació del territori", en revista Quaderns, Barcelona, Junio 1981.
- (5) Concepción que ha alentado la mayor parte de las experiencias de elaboración de planes urbanos en la Argentina.
- (6) Del texto del proyecto de ley elaborado por la Secretaría de Estado de Planeamiento de la Provincia de Santa Fé.
- (7) MONGSFELD, Oscar, "El Area Metropolitana de Rosario y el Pago de los Arroyos", policopiado del Centro de Estudios Urbanos del Rosario, Rosario, 1985.
- (8) Del texto del proyecto de ley...cit.
- (9) Ibidem.
- (10) BORJA, Jordi, Manual de Gestión Municipal democrática, IEAL, Madrid, 1988.
- (11) INDOVINA, Francesco, "Rapporti fra pianificazione economica e pianificazione territoriale", en MALUSARDI, Federico y otros, Territorio e Pianificazione, esperienze di ricerca e di formazione, Officina Edizioni, Roma, 1978.
- (12) Nota reproducida por el diario "La Capital" del 16/9/88, Rosario.
- (13) CAMPOS VENUTI, G. op.cit.
- (14) Ver Texto refundido de la legislación de régimen local, publicación oficial del MOPU, España.
- (15) BORJA, Jordi, op.cit.
- (16) CAMPOS VENUTI, G., op.cit.
- (17) BORJA, Jordi, op.cit.