

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANA

Arqº Carlos A. Gallino Yanzi
Secretario de Planificación
Municipalidad de la Ciudad de Corrientes,
Argentina

RESUMEN

¿Se pueden encontrar soluciones a los problemas que surgen del crecimiento desordenado y caótico de las ciudades: sin comprenderlo científicamente, sin admitir que se ha perdido el control del proceso de urbanización, sin conciencia sobre las condiciones degradantes del medio urbano y sin aceptar que no es posible solucionar los problemas de las ciudades si no se establecen bases técnicas, financieras, legales e, institucionales para afrontarlos, sin rechazar el enraizado concepto de la propiedad intocable y sin la cooperación y participación de todos los sectores implicados?, y ¿cuál podría ser el aporte de la planificación urbana en la conformación del destino colectivo de las ciudades dentro del sistema socio-político-económico adoptado por nuestra sociedad?.

La contestación debería ser rotundamente afirmativa, en la medida en que ésta acepte incorporar a su metodología de elaboración e implementación, los postulados sobresalientes del sistema en donde pretende operar.

Ante el enfoque tradicional, en el que la planificación adopta un carácter marcadamente “imperativo”, debería contraponérsele uno que acepte una posición “indicativa” u “orientativa” capaz de incorporar los dos principios básicos del sistema democrático capitalista: **la negociación social y el interés de los ciudadanos.**

INTRODUCCIÓN

1. La ciudad es el asentamiento humano aceptado por las sociedades contemporáneas. Es el espacio físico donde se concentran las mayores inversiones, donde bien o mal se crean y adquieren forma y experiencia las instituciones del gobierno, donde se educa a la mayoría de la población, se realiza la investigación científica y técnica fundamental y donde se producen las pautas de movilidad social más rápidas.

Desde otra perspectiva, la ciudad es un modelo adaptado para una estructura social. Refleja un modo de existencia y un sistema de relaciones sociales. Todo agrupamiento humano urbanizado complejo, tiene varios objetivos implícitos de supervivencia, cuya satisfacción implica una organización de la vida colectiva, coacciones sociales, aparatos institucionales y políticas administrativas.

El rasgo más notable que caracteriza al fenómeno urbano, es el alto grado de interdependencia de todos los factores que lo determinan. Así, en la forma material que adoptan las ciudades, interaccionan: factores naturales (suelos, topografía, clima, paisaje, etc.) que inciden en las posibilidades y restricciones del desarrollo físico; la estructura social de la población con la conformación de clases sociales,

niveles de ingreso y consumo, grado de cohesión y participación, modalidades de la propiedad, relaciones del poder y de la toma de decisión, formas de gobierno y de administración, etc.; la estructura económico-productiva y sus formas de distribución y consumo; los recursos tecnológicos, que influyen tanto en la estructura económica como en la forma física (construcción, transporte, comunicación); factores históricos; la acción de individuos, grupos, empresas o el estado, que desde dentro o fuera de las ciudades, y a través de las manifestaciones de sus intereses, necesidades o responsabilidades actúan influyendo con sus decisiones en la forma o el destino de las ciudades; y por último la estructura del territorio en donde el asentamiento urbano se ubica y con la que mantiene relaciones.

1 *“El urbanismo -el descriptivo y explicativo, y el normativo -es una manera de concebir y de realizar las ciudades...; la materialización en piedra, en ladrillo y en cemento de las estructuras sociales. El urbanismo normativo particularmente dominio de constructores, de administradores y de políticos-es un hecho socioeconómico, la expresión exterior y la superestructura de una forma de organización de la vida de los grupos. Cada época tiene su urbanismo, pero hereda el fruto del urbanismo de los períodos precedentes”* (Marcos Kaplan).

2 Históricamente, tanto en nuestro país como en el resto de la Latinoamérica poscolombina, la fundación de una ciudad fue el punto de partida de la ocupación y explotación de su zona de influencia. Una explotación en la que la presencia o ausencia de mano de obra indígena o mestiza determinaría su carácter. Esta urbanización “programada”, se contrapuso a la génesis evolutiva de la ciudad tanto en la América precolombina como en el resto de los continentes -, en donde ésta fue el producto de un sistema de interrelaciones socioeconómicas producidas en el espacio rural.

En consecuencia, las principales características del proceso de urbanización registrado en nuestro país, son:

- La correspondencia entre industrialización y urbanización. Las provincias que más se industrializaron son las más urbanizadas y los períodos de fuertes migraciones internas y de inmigración, han correspondido a ciclos de promoción de la industrialización, de la que generalmente usufructuaron sus principales ciudades.
- Las diferencias de oportunidades y salarios son notables entre la metrópolis capital con respecto a la periferia (esto era evidente ya en 1.935), así como la diferencia entre los medios sanitarios, educativos y de empleo y subempleo.
- En general los déficits habitacionales y de infraestructura son significativos.
- La imposibilidad de crear un número de empleos necesarios para observar la cantidad de personas que anualmente están en condiciones de incorporarse al sector económicamente activo. Tradicionalmente, las actividades intermedias y el sector público han servido de fuente de trabajos injustificados. El resultado se manifiesta en los altos costos de operación combinados con bajos ingresos, como consecuencia del reducido crecimiento del mercado laboral urbano, en

relación con la rápida demanda causada por la inmigración rural. Esta es provocada, en la mayoría de los casos, por los ineficientes sistemas de explotación agraria, que se refleja en la marcada diferencia de la productividad de la ciudad respecto del campo.

- El grado de desarrollo científico y técnico es muy desparejo. Marcándose una significativa diferencia entre la situación de las ciudades primadas del país (Buenos Aires, La Plata, Córdoba o Rosario), del experimentado en el resto de las urbanizaciones.
- Las organizaciones administrativas municipales se encuentran, por lo general, limitadas a un espacio físico muy reducido, a lo que se le suma ineficiencias de coordinación y cooperación con los organismos provinciales y nacionales que tienen participación como actores del desarrollo urbano.
- Los sistemas de planificación urbana adoptados históricamente, han tenido una concepción primitiva, paternalista e imperativa sin ningún resultado exitoso como para tener en cuenta.

En síntesis, nuestro país urbanísticamente es anticuado, porque su sistema de ciudades demuestra la estructura de una economía dependiente y de una sociedad en donde se han acentuado rasgos rígidos de estratificación. Responde en su forma de organización, a un modelo colonial con una ciudad puerto de influencia nacional como principal polo de irradiación. Además, las estructuras internas de sus principales ciudades, reflejan el gradual deterioro del medio ambiente y de sus servicios públicos más importantes. Situación generada como consecuencia de desarrollos espontáneos y caóticos, provocados por las fuerzas de la oferta y la demanda dejadas en total libertad.

4. Los asentamientos urbanos crecen, en la actualidad, en número y tamaño, configurando una tendencia generalizada hacia la hipertrofia. Este proceso ha determinado, por un lado, situaciones de progreso y modernización configurado por: el avance industrial y la expansión del terciario; cambios radicales en las relaciones sociales; el aumento relativo de la movilidad social y una estructura de ésta, más abierta y flexible; la difusión del uso y consumo de bienes y servicios propios de la vida urbana industrial; modificaciones considerables en la forma de sentir, pensar y vivir, en las motivaciones, aspiraciones, actitudes y metas; la democratización, en parte real y en parte formal.

El reconocimiento de los innegables efectos positivos de la urbanización, no excluye la constancia de sus contrapartidas negativas, las que han impedido la conversión del crecimiento en desarrollo, determinando una modernización parcial, superficial y desequilibrada. Este proceso se ha producido, en el marco y como parte de un crecimiento dependiente desigual y combinado, con características de espontaneidad, descontrol e irracionalidad, adquiriendo un ritmo excesivo en relación con el nivel de desarrollo real.

El crecimiento exponencial de necesidades y costos de la expansión de las ciudades, y el deterioro de la calidad de vida como respuesta a los déficits de

servicios y obras públicas, son los efectos de la urbanización excesiva respecto del grado de desarrollo real de la sociedad en su conjunto. Esta realidad, adquiere mayor gravedad por las condiciones de uso incontrolado del suelo de las ciudades, como efecto del acaparamiento, el desenfreno especulativo, la utilización inadecuada o prematura de la tierra, la localización anárquica, el loteo irracional, los usos antagónicos, el derroche del espacio urbano y el encarecimiento de los servicios.

La mayoría de las ciudades en nuestro país, se caracterizan por la violencia y el desorden de sus expansiones demográficas y físicas. Sus crecimientos son irregulares, con densidades poblacionales excesivas, coexistiendo con las insuficientes. Estas últimas acrecientan los costos para los demandantes de bienes y servicios.

En síntesis, el proceso de urbanización contemporáneo no modificó, ni modifica, las fuerzas y las estructuras del subdesarrollo, sino que se reintegra en ellas y las refuerza.

5. El aumento de los gastos y la insuficiencia de los ingresos, caracterizan al financiamiento público de la atención de los problemas del crecimiento de las ciudades. Los primeros, se deben a la expansión anárquica de la demanda; la inexistencia o inadecuación de los estudios preinversionales; los servicios extendidos y costosos; la falta de coordinación entre los entes productores de servicios, viviendas, equipamientos, etc.; la incidencia de emprendimientos gubernamentales hacia áreas periféricas sin desarrollo urbano. La escasez de los segundos, encuentra su explicación, en la falta de adecuación del sistema impositivo (imperfecto en la recuperación de la plusvalía generada por las inversiones del Estado) ; la evasión fiscal endémica ; el despilfarro de los recursos ; y fundamentalmente, a las restricciones de la capacidad de retribución de la población que justifican la reducción de la inversión pública.
6. Debería tenerse en cuenta que las ciudades, en general, están llenas de paradojas. El tránsito como la seguridad, puede empeorar con ciertas mejoras. Por ejemplo, las autopistas urbanas, concebidas para acabar con la congestión, de lo común no hacen sino aumentarla. Los casos de Los Ángeles, Caracas y Buenos Aires, son una demostración de cómo al tornarse imprescindible el uso del automóvil, hicieron que el tránsito creciera de modo exponencial y las entradas y salidas de las autopistas se transformen en cuellos de botellas que llevan a la parálisis vial. Toda gran ciudad, contradictoriamente, lleva dentro la semilla de su propia destrucción: cuando mejor funcione, más inmigrantes atraerá, hasta que deje de funcionar. Las luces atraen a la multitud, a la que luego no se le puede dar agua, techo, salud y educación.
7. Uno de los aspectos sorprendentes del periodismo en general, es lo poco que se ocupa de las ciudades, y de la urbanización en general. Lo que se difunde se refiere a la gestión mundana de los municipios, con enfoques que no superan lo doméstico: quejas de vecinos, inauguración de obras públicas, noticias de la administración municipal, etc. O en el otro extremo, parecen más interesados en

especular con la “ciudad del futuro”, con enfoques extraídos más de la “ciencia-ficción” que de información seria, crítica y bien fundamentada.

8. Por lo común tampoco son alentadas, seriamente, las investigaciones urbanas por las universidades y los organismos científicos. Los cursos sobre esta temática, están por lo general limitados a los estudiantes o profesionales de la arquitectura y la ingeniería. El estudio de sus problemática poco interesa a economistas, sociólogos, antropólogos o abogados, y solo a grupos de arquitectos e ingenieros entrenados, por lo general, para otras dimensiones del problema. Y la investigación tecnológica, esta más ocupada en las necesidades del agro o la industria, que en el de las ciudades, mientras la realizada en la administración pública, por lo general, carece de gravitación.

9. Paradójicamente, y de común, a los políticos locales parece no importarles la problemática de sus ciudades, aunque sobre el particular declamen todo lo contrario. Como prueba al canto, puedo consignar que en el mes de julio del año 1992, presenté a consideración de todos los bloques de concejales de la Municipalidad de la Ciudad de Corrientes, un trabajo de similar contenido que el presente, sin que hasta la fecha haya existido respuesta o comentario alguno, que supere el acuse recibo de sus respectivas mesas de entradas. Si no son los urbanos: ¿Cuales son los temas que interesan a los representantes de los vecinos?

Ante lo hasta aquí expuesto, resultaría pertinente preguntarnos: ¿se pueden encontrar soluciones a los problemas que surgen del crecimiento desordenado y caótico de las ciudades: sin comprenderlo científicamente, sin admitir que se ha perdido el control del proceso de urbanización, sin conciencia sobre las condiciones degradantes del medio urbano y sin aceptar que no es posible solucionar los problemas de las ciudades si no se establecen bases técnicas, financieras, legales e, institucionales para afrontarlos, sin rechazar el enraizado concepto de la propiedad intocable y sin la cooperación y participación de todos los sectores implicados?, y ¿cuál podría ser el aporte de la planificación urbana en la conformación del destino colectivo de las ciudades dentro del sistema socio-político-económico adoptado por nuestra sociedad?.

LA PLANIFICACIÓN TRADICIONAL

A partir del análisis de lo realizado en materia de planificación urbana en la Argentina, se puede apreciar que la gran mayoría de estas experiencias contienen un enfoque primitivo o *tradicional* en sus concepciones. Estas, históricamente, hacen hincapié en la elaboración de un Plan Director para cubrir los aspectos del desarrollo urbano que afectan el uso del suelo, con el propósito de llevar al máximo el beneficio generado a partir de la adhesión al plan de todos los sectores involucrados en la configuración material de la ciudad.

Estos planes directores definen substancialmente, una determinada distribución de actividades (residenciales, comerciales, industriales, etc.), la intensidad del uso del suelo (densidades de ocupación) y la “calidad” de ocupación del espacio urbano (normas de tejido, factores de ocupación, etc.). Así también, establecen la organización de las interconexiones viales entre estas actividades (calles, avenidas,

autopistas, etc.). Como se dijo anteriormente, el objetivo del plan es que “*dirija*” las decisiones de los “*planificadores sectoriales*” que actúan en las empresas públicas y privadas que influyen en la gestión urbana, a partir de la coordinación de sus programas y proyectos.

“Primero, crear un plan director que pueda guiar las deliberaciones de los planificadores especializados; segundo, evaluar las proposiciones de los planificadores especializados a la luz del plan director; y tercero, coordinar el planeamiento que realizan los organismos especializados de manera tal que sus proposiciones se refuercen entre sí, para promover el interés público” (A. Altshuler).

En esta tradicional concepción de la planificación urbana, el planificador -que usualmente se auto define como un “*técnico apolítico*”-se ve así mismo como el “*guardián del interés público*”. En la elaboración de *su* plan, prima *su* criterio casi con exclusividad, así como *su* apreciación personal y *su* “*sensibilidad*” para evaluar las necesidades y aspiraciones de la comunidad a partir de los censos, encuestas o muestreos que casi siempre forman parte de *su* metodología de trabajo para la elaboración de *su* propuesta. De esta manera la *participación* de la comunidad es casi siempre pasiva, tanto en el proceso de formulación, como en el de implementación del plan.

Precisamente, la implementación es concebida como una “etapa adicional” a la formulación del Plan Director. Generalmente, éste adopta las características de un “*documento*” con metas a largo plazo, en donde su puesta en vigencia se halla condicionada por la capacidad normativa de los códigos de planeamiento o de otros instrumentos de este tipo. Este cuerpo reglamentario, en esencia, especifica restricciones al dominio privado y público. Los mecanismos de control y evaluación, aunque en algunos casos se preveen, nunca se implementan debidamente. Así, el grado de control de la aplicación del cuerpo normativo depende, con exclusividad, del nivel de compromiso político de la administración municipal con el mismo.

Por lo general, las oficinas de planificación, encargadas de la administración del plan dentro de las organizaciones municipales, poseen una ubicación desjerarquizada dentro de éstas y funcionalmente se limitan a justificar las excepciones a la legislación vigente en materia de control del uso del suelo. Su protagonismo en la gestión urbana es prácticamente nulo.

“Las tres características claves del enfoque de la planificación urbana tradicional son: su alcance estrictamente físico; su separación del procedimiento de toma de decisiones y su primitivismo desde el punto de vista técnico y administrativo.”
(Margaret Roberts)

En última instancia, la planificación tradicional pretende influir sobre los efectos del proceso de urbanización y no sobre las causas que lo generan; y sus posibilidades de éxito de hallan directamente relacionadas con el grado de poder político que se le delegue al planificador, como así también al “*apoyo*” que éste reciba de los sectores socioeconómicos dominantes de la comunidad.

Puede afirmarse, que la planificación del uso del suelo, tal como se la ha concebido tradicionalmente, ha probado su incapacidad para dirigir el desarrollo físico de las

ciudades. Sus victorias se limitan a las urbanizaciones del mundo socialista-comunista y a las comunidades dominadas por el autoritarismo capitalista o feudal. Al respecto, resulta importante señalar que los períodos de auge de la planificación en general y la urbana en particular, en nuestro país, se encuentran íntimamente relacionadas con la existencia de gobiernos militares.

En las ciudades “*planificadas*” de la Argentina, las líneas de crecimiento son “*legales*”, siguiendo las subdivisiones promovidas por el sector privado dominante y al trazado de calles y avenidas, como así también al de las redes de infraestructura (agua, cloaca, electricidad, etc.), las que son construidas sin mayor coordinación por los organismos públicos competentes. Pero en muchos casos el relleno de los distritos “*legales*” se realiza de manera “*no legal*”, consolidándose esta realidad, cuando en el mediano plazo, son atendidas por el Estado las demandas “*ilegales*”, presión social y/o política mediante, transformándolas en “*legales*”. De esta manera los planes se distorsionan y pierden vigencia rápidamente. El resultado es: el desprestigio de la acción de planificar, por la falta de una respuesta creíble al crecimiento desordenado e ineficaz de las aglomeraciones urbanas; y la entronización, de la siempre sospechada “*industria de las excepciones*” a los Códigos de Planeamiento sancionados sin bases firmes, que practican algunos Consejos Deliberantes corrompiendo la credibilidad ciudadana.

“Planes directores de desarrollo urbano se preparan desde hace más de cincuenta años. Están tan impregnados de su propia inercia, que han perdido hasta el escaso interés académico que pudiesen haber tenido. Sus autores han sido y son planificadores legales, reconocidos y aceptados por los gobiernos. Fueron entrenados para preparar gráficos, diseños, proyecciones y buscar interrelaciones que sintetizan en documentos; para redactar leyes y reglamentos; para discutir con empresarios y políticos pero no para dialogar y trabajar con la población. Tal vez no se han detenido a reflexionar que históricamente los planes directores de desarrollo urbano nunca han funcionado en las economías orientadas por el mercado, salvo en las colonias o por imposición dictatorial... Sin duda se ha desarrollado una solución internacionalizada de los problemas urbanos que no toma o toma muy poco en cuenta las soluciones locales. Se trata de dar un distinto énfasis a los problemas, cuando la simple realidad es que la mayoría de los problemas se solucionarían erradicando la pobreza y la segregación y dejando a la población expresarse y organizarse libremente.” (Jorge E. Hardoy).

LA PLANIFICACIÓN POSIBLE

¿Es posible la planificación del desarrollo de las ciudades dentro de las sociedades democráticas y republicanas?. La contestación debería ser rotundamente afirmativa, en la medida en que ésta acepte incorporar a su metodología de elaboración e implementación, los postulados sobresalientes del sistema en donde pretende operar.

Ante el enfoque tradicional, en el que la planificación adopta un carácter marcadamente “imperativo”, debería contraponérsele uno que acepte una posición “*indicativa*” u “*orientativa*” capaz de incorporar los dos principios básicos del sistema democrático capitalista: *la negociación social y el interés de los ciudadanos*.

Frases como: “*la acción de los especuladores*” o “*la especulación*”, tan usadas por los planificadores tradicionales al momento de achacar responsabilidades o exponer frustraciones, deberían ser totalmente erradicadas de la planificación urbana posible. Esto debería ser así, porque básicamente, “el especulador” es la unidad “atómica” de nuestro sistema económico. Este no es otro que el agente económico quien guiado por su interés y sus posibilidades, toma decisión respecto del uso del espacio urbano. La sumatoria de estas determinaciones, van conformando las principales tendencias y características del desarrollo de una ciudad. En síntesis, ***la satisfacción de las necesidades humanas y sus interacciones, encierran la clave de la organización especial de las ciudades.***

Cuando las tendencias del desarrollo del uso del suelo, adoptan un signo negativo para los ***intereses*** de toda la comunidad, la única forma posible de corrección o de resolución, surge a partir de la ***orientación*** de los ***intereses*** de los agentes económicos hacia aquellas decisiones que más ***interesan*** a la sociedad urbana en su conjunto.

Para que este enfoque de la planificación de las aglomeraciones urbanas sea posible, resulta necesario, en primer lugar, afianzar y desarrollar los mecanismos institucionales democráticos que aseguren la manifestación del interés común, a partir de la negociación social pertinente; y en segundo término, poseer capacidad de indicación a través de las inversiones económicas en la ciudad y su área de influencia (infraestructura, equipamiento, servicios y la adquisición de tierras).

El planificador se limita, en este enfoque, a orientar o guiar interactivamente con la comunidad, el desarrollo y el crecimiento de las ciudades hacia los rumbos que permitan las “*fuerzas*” que lo generan, a partir de la formulación de propuestas finitas de acción. Además, éste debe entender que la planificación, desde esta posición, se transforma en una ***actividad política***, al tratar sobre el uso de los recursos y la toma de decisiones, en donde siempre cabrá la posibilidad de adoptar medidas que no beneficien equitativamente y al mismo tiempo a todos los miembros de la sociedad en la que interviene. Asumiré, también, que ya que lo único cierto acerca del futuro, es que no puede ser predecido en su totalidad, el énfasis en las metas a alcanzar en el mediano y largo plazo deberán disminuirse, debiendo prestar mayor atención a los aspectos susceptibles de tratamiento exitoso en el corto plazo, acentuando la flexibilidad de sus propuestas respecto del porvenir mediato.

“Nuestra forma de encarar la situación consiste en alejarnos de la concentración sobre la producción de un plan y en concentrarnos más sobre los problemas corrientes y la acción que se puede tomar aquí y ahora. Consideramos que al planeamiento no le incumbe describir el futuro -un futuro sobre el cual existe un control limitado -sino proporcionar una causa firme para cuya acción se tenga ahora poder para tomarla. Al planeamiento no le incumbe tanto producir un plan como conseguir una comprensión mejor de los problemas que debemos afrontar ahora y en el futuro a fin de que podamos tomar ahora mejores decisiones “ (Wedgwood y Oppenheim).

Esta particular visión exige una definición taxativa el rol del Estado, respecto de su “***capacidad***” de constituirse en ***promotor*** sustancial de destino colectivo de los habitantes de la ciudad desde una posición republicana y auténticamente democrática

Al respecto la institución municipal, posee en nuestro país, todas las atribuciones históricas y legales necesarias como para erigirse en actora y movilizadora del desarrollo urbano eficaz.

Pero para que las organizaciones municipales puedan asumir un rol protagónico en la implementación de un sistema de planificación urbana, con el enfoque que se ha tratado de describir, deberían alcanzar primariamente los objetivos que se exponen a continuación:

1. En lo **político**, recuperar y ejercer plenamente todas sus atribuciones legales, asumiendo el pleno control de las acciones que el sector público y privado realiza en su espacio administrativo de influencia. En la medida en que su "status" no tenga un reconocimiento institucional perfectamente definido dentro de la organización del Estado, lejos estará de "influir" en el escenario de los acontecimientos urbanos.

En la concreción de este objetivo se centran, prioritariamente, todas las posibilidades de planificación del desarrollo urbano, basado en la aplicación concertada y eficaz de la totalidad de los recursos disponibles. El **reconocimiento político** y económico del municipio, se plantea como una condición excluyente para las posibilidades de concreción de este enfoque.

2. En cuanto a la **organización del gobierno municipal**, se debería propender hacia la concreción de un modelo que podría definirse como "**parlamentarismo ciudadano**" donde la expresión de los intereses más genuinos de la comunidad se encuentren asegurados, a partir de la indispensable "**negociación social**" sobre la utilización y destino de los recursos disponibles para afrontar la problemática de la ciudad.

La determinación de este objetivo encuentra su fundamento, en el hecho de que la estructura social de funcionamiento de un asentamiento urbano, puede verse como la lucha continua entre diversas clases, grupos y autoridades para los cuales la regla es más la "**negociación**" que la "**dominación**". En este contexto, los sistemas democráticos de base, deben constituirse en el contrapunto necesario del sistema democrático representativo o de democracia delegada.

El sistema de partidos políticos aporta sus posiciones filosóficas generales de la actuación pública acorde con sus intereses de clase, pero tal representatividad debería ser contrastada en la práctica ante cada problema concreto, y es en este momento en que juega un papel decisivo la democracia de base. Esta no se fija tanto en el número de los votos, como en la capacidad de determinados sectores sociales para organizar la expresión de sus necesidades mediante una intervención directa y continua en la opinión pública.

La democracia de base es por lo tanto muy difícil de medir porque continuamente está en cambio, pero aporta un elemento esencial a la vida democrática en la medida en que agrupa en torno a temas específicos y en un momento concreto, los intereses que son sentidos por la comunidad. De esta manera tendría un sentido específico el término **participación**.

Si los sectores más pudientes de la sociedad solo dan crédito a la democracia representativa según sus conveniencias e “influencias”, y los más desheredados utilizan la irrupción o la rebelión como forma de expresión, difícilmente se podrá pensar en un bloque social alternativo capaz de superar las limitaciones que el modelo socioeconómico y político vigente plantea respecto de las posibilidades de la acción planificada.

La igualdad de oportunidades para participar de todas las etapas de la planificación (formulación, implementación, evaluación, control, etc.) debe estar asegurada para todos los integrantes de la comunidad, a partir de dar competencia a ámbitos más reducidos de actuación social como sea posible (Ejem.: el barrio como unidad geográfica y política), y a través de mecanismos a institucionalizar, como el referéndum, las comisiones mixtas entre la comunidad de base y la administración municipal, la comisión vecinal, el consejo municipal, etc.

La participación sistematizada de la población de la ciudad en cada una de las etapas del proceso de planificación, que aquí se intenta caracterizar, resulta de total importancia, tanto en lo que respecta a la formulación de planes, programas y proyectos -al aumentar las posibilidades del equipo planificador de elaborar soluciones satisfactorias a las aspiraciones comunitarias -, como así también en etapas posteriores de control y evaluación de la gestión urbana en todos sus aspectos.

Si se considera a las etapas de control y evaluación de los planes y programas, como las más difíciles de implementar debido a los costos políticos y administrativos que tradicionalmente afrontan, ¿por qué no promover la intervención directa de los propios interesados en la fiscalización del proceso de ocupación y desarrollo del espacio de la ciudad, como así también la inversión pública, la prestación de los servicios, etc. ?. Debería propenderse a la institucionalización de un servicio informático independiente y autárquico, con control parlamentario, al estilo del INDEC ,que suministre la necesaria información periódica, sistemática y confiable que permita la evaluación de la gestión municipal en períodos razonables e tiempo.

3. En lo económico y financiero, resultaría necesario adoptar medidas que tiendan a su saneamiento y fortalecimiento, a través de la simplificación y ecuanimidad del sistema impositivo y la lucha contra la evasión, por un lado, y por el otro, la racionalidad de los gastos e inversiones. Con la satisfacción de este propósito , el municipio tendría la capacidad suficiente como para movilizar recursos económicos y financieros, tanto público como privados, nacionales o extranjeros, hacia inversiones (en infraestructura, servicios, equipamiento, adquisición de tierras, etc.) que tengan la “capacidad” de orientar el interés de los agentes económicos hacia decisiones de localización o de realizaciones constructivas mas eficientes desde el punto de vista de los deseos y las posibilidades de la comunidad.

En este enfoque de la planificación urbana, la inversión se constituye en el instrumento activo y dinámico sustancial. El presupuesto actual y su plan de obras y servicios públicos, y la determinación de las tarifas de prestación de los mismos, asumen una relevancia primordial, porque en ellos se resume toda la capacidad

real de indicación del crecimiento ordenado y eficaz de la ciudad y su área de influencia.

Técnicamente debería adoptarse la formulación de **presupuestos por programas** de gestión, donde se precisen los gastos y las inversiones de cada uno de ellos, los que consensuados socio-políticamente, facilitarían el control y la evaluación (pertinente al proceso de planificación que se pretende implementar).

4. Respecto de la **organización administrativa**, se deberían conformar cuadros técnicos y administrativos de calidad, con buenas oportunidades salariales y laborales para poder seleccionar adecuadamente los recursos humanos y retener al mismo, dentro de mecanismos jurídicos que aseguren su estabilidad.

Las municipalidades tendrían que abandonar decididamente su participación en la regulación del mercado laboral de la ciudad y los empleos que genere no deben constituirse en prenda del “clientelismo” político de turno.

El planeamiento sectorial debe ser defenestrado de las prácticas administrativas, con el propósito de evitar, dentro de la organización, la puja por la definición de prioridades en la asignación de los recursos disponibles. Esta realidad tan común en las organizaciones gubernamentales, han neutralizado o frustrado históricamente las intenciones y los objetivos más loables.

Como medida superadora de esta realidad, resulta de vital importancia la “**ubicación**” jerárquica y funcional del equipo planificador dentro de la estructura administrativa municipal. De acuerdo a su rol eminentemente normativo y al enfoque en que se sustenta esta propuesta, obligadamente debe situarse jerárquicamente en función del máximo nivel del Departamento Ejecutivo y funcionalmente actuar como nexo entre éste y el Legislativo. Además, su sitio en la organización jerárquica del Ejecutivo debería definir con claridad dos ámbitos de actuación concurrentes: el normativo (el de la planificación) y el ejecutivo propiamente dicho (el de la implementación).

El afianzamiento de los mecanismos de evaluación y control de gestión dentro de la organización administrativa, es una condición que se funcionaliza con la naturaleza de esta propuesta de planificación del desarrollo urbano.

5. En lo **técnico**, el equipo planificador debe integrarse con especialistas en la problemática urbana específica de cada ciudad, provenientes de distintas disciplinas concurrentes y con garantizada estabilidad dentro de la organización administrativa. Planificadores **especialistas** en los problemas de una determinada ciudad y no planificadores “**generalistas**”. Esta condición resulta sumamente importante, por cuanto lo que se propone es la implementación de un **proceso de planificación** y no la elaboración de un tradicional “**plan documento**”. En éste último, la **implementación** se desarrolla como una etapa adicional. En cambio, lo que se propone, es un sistema en donde ésta, junto con la **evaluación** y la **reformulación**, resulten inherentes al plan mismo dentro de un proceso de retroalimentación sistemático.

Se pretende afrontar, de esta manera, las condiciones de la cambiante e incierta realidad, garantizando la plena vigencia de los objetivos y metas emergentes del seno de la comunidad, explicitados a través de los mecanismos de participación institucionalizados, a partir de la permanente y sistemática evaluación y revisión de la gestión municipal. De esta manera, la planificación se encontrará asociada a la acción.

Ante lo expuesto, resultará perentorio entonces, contar con un **sistema informático** que permita, complementariamente con los mecanismos de participación que se desarrollen, producir una segura evaluación y control de los planes, programas y proyectos que se formulen.

De ninguna manera se excluye de este enfoque, la elaboración de **normativas legales** reglamentarias del uso del espacio urbano. Sino lo que se plantea, es que las mismas se subordinen a las posibilidades de la acción planificada y consensuada, perdiendo de esta forma, el carácter compulsivo e ineficaz que poseen en la planificación tradicional.

CONCLUSIONES

Los objetivos de la gestión municipal, expuestos precedentemente, no son extraídos de ninguna novela de ciencia-ficción, sino de los postulados básicos fundacionales de esta institución, plasmados en la mayoría de sus cartas orgánicas.

La planificación urbana desde una posición enfocada en la acción, como la desarrollada en este trabajo, al contemplar los principios y posibilidades del sistema socioeconómico y político en donde pretende operar, tendrá seguramente mayores posibilidades de éxito, que las orientaciones tradicionales; y el rédito de éste será, a no durarlo, atribuido a la totalidad del cuerpo social involucrado, exaltando de esta manera, los principios democráticos y republicanos que decimos profesar.

Es lo que estamos impulsando desde la actual gestión de la Municipalidad de Corrientes, promoviendo un sistema de planificación, desde un proceso de modernización continua de su organización administrativa, y el desarrollo y afianzamiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil en los dispositivos de toma de decisiones.

Así, la Secretaría de Planificación tiene como misión la interacción de todos los planeamientos de incumbencia municipal: el físico – espacial, económico, social, financiero, etc. Esperando como resultado, contar con un sistema de planificación municipal absolutamente integrado, gestionado y visualizado desde la óptica de la toma de decisión pública y/o privada.

También, se encarga de diagramar y evaluar políticas estructurales, programas y proyectos en todas las áreas de gobierno municipal y de controlar su debida ejecución. Proponer las normas y procedimientos administrativos para una adecuada instrumentación de las políticas de desarrollo urbano en lo económico, social y territorial formuladas por el Poder Ejecutivo Municipal, coordinando con las

provenientes de las políticas nacionales y provinciales y supervisando su puesta en funcionamiento y ejecución.

Gerencia el proceso de reforma integral de la administración del estado municipal, en lo atinente a lo administrativo, la racionalización del empleo y de los recursos humanos, la emergencia económica, la reforma financiera y fiscal, el incremento de su eficiencia y el desarrollo de sistemas de información para la toma de decisiones, con el objeto de contar con una organización útil y eficaz con capacidad de constituirse en promotora y facilitadora del desarrollo socioeconómico territorial sustentable de la ciudad.

Consecuentemente se ocupará, a su debido tiempo, de la formulación de un plan estratégico participativo inherente al desarrollo socioeconómico y territorial orientado a la acción, a lo operativo, a la gestión. Con él se procurará transformar las ventajas comparativas que presenta hoy nuestra ciudad, en ventajas competitivas respecto a las ciudades que conforman la estructura urbana regional, nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- HARDOY, J.E. *“Las Ciudades en América Latina”* Ed. Paidós. 1972.
- KAPLAN, Marcos. Prólogo de la obra citada anteriormente.
- ROBERTS, Margaret *“Técnicas del Planeamiento Urbano”*. Ed. Troquel. 1974.
- WEDGWOOD y OPPENHEIM *“The LOGIMP Experiment”*. Ed. Centre for Environmental Studies. 1970.
- ALTSHULER, A. *“The Goals of Comprehensive Plannig”*. Ed. Journal American Institute of Planners. 1965.
- VILLASANTE, Tomas R. *“Comunidades Locales”*. Ed. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984.
- PIZZORNO A., KAPLAN M y CASTELLS M *“Participación y Cambio Social en la Problemática Contemporánea”*. Ed. Siap. 1975.
- ASCOY Claudio. *“Planeamiento estratégico: ¿Que ha de nuevo en la práctica del planeamiento urbano?”*. Revista Pobreza Urbana & Desarrollo N° 20.
- BRUNI L. y ZAMAGNI S. *“Economía Civil”*. Prometeo Libros. 2007.

La Editorial de **VOX LOCALIS** no se responsabiliza de los juicios y opiniones expresados por los autores en sus artículos y colaboraciones.