

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1407
18 de julio de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**MODELO TEORICO-CONCEPTUAL PARA LA GESTION URBANA
EN CIUDADES MEDIANAS DE AMERICA LATINA**

Este documento fue preparado por la consultora señora Hilda Herzer, con la colaboración de los señores Pedro Pérez y Carla Rodríguez, para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina", realizado por la CEPAL con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-7-926

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
Introducción	1
I. MARCOS CONCEPTUALES PARA DEFINIR QUE SE ENTIENDE POR GESTION URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS	3
A. INTENTOS DE PRECISAR EL CONCEPTO DE CIUDAD INTERMEDIA	3
1. Presentación	3
2. Algunos parámetros para la definición de las ciudades intermedias ...	7
3. Las ciudades intermedias como sociedades locales	11
B. EL CONCEPTO DE GESTION URBANA	12
1. Los objetivos	12
2. Los supuestos de la gestión urbana	13
3. Su definición	17
C. LA CIUDAD INTERMEDIA COMO ESCENARIO Y OBJETO DE LA GESTION	20
D. LOS ELEMENTOS ANALITICOS DE LA GESTION URBANA. SUS RELACIONES	20
1. Los actores	20
2. Sus relaciones	21
3. Los productos: para la gestión y para la ciudad	22
II. GESTION URBANA Y GOBIERNO DE LA CIUDAD A TRAVES DE LOS ESTUDIOS DE CASO. LAS LECCIONES APRENDIDAS EN RELACION CON TEMAS ESPECIFICOS	23
A. COMPLEMENTACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS Y ORGANIZACIONALES PARA AMPLIAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA A LAS NECESIDADES LOCALES	23

B.	CAPACIDAD DE INNOVACION ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA EN EL APARATO MUNICIPAL	24
C.	CAPACIDAD DE CONCERTACION SOCIAL CON LOS ACTORES PRESENTES EN LA ESCENA LOCAL PARA LA JERARQUIZACION Y DEFINICION DE LAS NECESIDADES Y SU TRADUCCION EN POLITICAS LOCALES CONSENSUADAS (PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS)	26
D.	CAPACIDAD DE CONVOCATORIA DE LOS ACTORES LOCALES PARA INTEGRARLOS EN LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES	27
E.	INFLUENCIA DE LAS CARACTERISTICAS DE LA PERSONALIDAD DEL INTENDENTE SOBRE EL ESTILO DE GESTION URBANA	28
F.	CARACTERISTICAS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLITICA DE LAS AUTORIDADES LOCALES	30
G.	CAPACIDAD DE ANALISIS Y CONOCIMIENTO PRECISO DE COSTOS (EN TERMINOS DE RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS, TECNICOS) DE LAS DISTINTAS INICIATIVAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO LOCAL	31
H.	EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO LOCAL	31
I.	LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS SERVICIOS URBANOS	32
III.	EL MODELO	34
A.	ORIENTACION GENERAL	34
B.	SUPUESTOS OPERACIONALES DEL MODELO	36
C.	LAS FASES DEL MODELO	36
1.	Primera fase: la producción de los insumos de la gestión	36
2.	Segunda fase: el procesamiento de los insumos para definir los problemas	37
3.	Tercera fase: los productos de la gestión	41
D.	CUESTIONES METODOLOGICAS	42
1.	Las decisiones del gobierno local	42
2.	Toma de decisiones y articulación de actores	42
3.	Aspectos instrumentales	42
	Notas	47
	Bibliografía	49

Presentación

En Latinoamérica, los cambios recientes en dimensiones tales como el proceso de urbanización, las transformaciones y ajustes en las políticas de desarrollo —especialmente en relación con los modelos de desarrollo y crecimiento económico—, la modernización del Estado y de los sistemas de gobierno, y el retorno a la democracia como régimen político dominante, hacen necesario dar atención a los procesos de gestión urbana, toda vez que es en el sistema de asentamientos humanos y sus modalidades de administración y gestión en donde impactan directa o indirectamente los efectos de los cambios y procesos antes mencionados.

La ciudad y su proceso de gobierno tienen en el nuevo escenario roles determinantes en tanto espacio privilegiado de crecimiento económico, de aplicación de políticas e instrumentos de atención a la pobreza, y ciertamente de importancia capital en la aplicación de estrategias de desarrollo que consideren prioritaria la sustentabilidad ambiental.

Las cambiantes condiciones políticas y económicas, los nuevos paradigmas de desarrollo, y los procesos sociales e institucionales de cada caso, han puesto el acento en la necesidad de enfocar los esfuerzos de cooperación y asistencia, más que hacia el mejoramiento de procesos puntuales administrativos, hacia la conceptualización de los municipios como gobiernos locales, en donde la gestión es consecuentemente expresión de la voluntad de traducir orientaciones de gobierno en acciones de desarrollo espacial, social y económico en las ciudades.

La CEPAL, mediante el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, ha venido desarrollando en la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, una línea de trabajo en gestión urbana, enfocada especialmente a los asentamientos o ciudades de rango medio. Para ello el proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas

de América Latina" se abocó a la investigación aplicada en cinco ciudades^{2/} buscando caracterizar los umbrales de desarrollo y de cambio institucional en cada una de ellas, con miras a precisar temas específicos en los cuales brindar asistencia técnica a los gobiernos municipales. Posteriormente el proyecto llevó a cabo el proceso de asistencia técnica en la preparación de modelos y sistemas de gestión urbana en tres de las ciudades anteriormente estudiadas.

De este modo el proyecto, por medio de una estrategia de trabajo articulado cercanamente con los beneficiarios, persiguió el doble propósito de contribuir a la solución de los principales cuellos de botella en la institución de gobierno local o municipalidad respectiva, y reflexionar conceptual y empíricamente en torno al proceso de fortalecimiento institucional de los gobiernos urbanos de América Latina.

En este contexto, los productos se orientaron a la preparación de modelos y sistemas mejorados de gestión urbana, que junto con responder a los requerimientos precisos de cada localidad sirvieran de referencia instrumental para otros casos en la región.

En enfoque principal del proyecto, en tanto promoción de estilos y formas modernas de gestión urbana en el marco de los procesos de descentralización, se recoge en este documento a través del ejemplo que para otros municipios y ciudades en la región pueda constituir el presente caso.

De esta manera, los productos del proyecto constituyen una batería de propuestas que cubren los elementos considerados como más críticos en el tema de la gestión urbana en este tipo de asentamiento: modelos generales de gestión, modelos y sistemas de planificación, de toma de decisiones, de información para la gestión, de participación ciudadana, y de gestión ambiental urbana, además de aportes técnico-metodológicos particulares.

En este documento se presenta uno de los resultados de la cooperación, al cual se agregan aspectos de investigación del caso de estudio, la reflexión conceptual en torno al sistema propuesto, y las recomendaciones específicas de concreción en el caso.

La coordinación del proyecto y la CEPAL agradecen formalmente la colaboración y apoyo prestados por el Gobierno de los Países Bajos, por las autoridades nacionales y municipales, así como por los funcionarios de cada uno de los países y ciudades que han formado parte de este esfuerzo.

^{2/} Las ciudades que han formado parte de este proyecto son: San Pedro Sula, Honduras; Ibagué, Colombia; Trujillo, Perú; Córdoba, Argentina; y Temuco, Chile.

Introducción

La finalidad de este documento es intentar construir un modelo teórico-conceptual general; pretende ser un instrumento útil y pragmático, que sirva para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina.

Esta elaboración se sustenta en la explicitación de una serie de tendencias y supuestos que son, los que creemos, animan la gestión: por un lado, las orientaciones en materia de descentralización y democratización progresiva de la vida de las ciudades y por el otro las debilidades y fortalezas de las ciudades de tamaño medio y de los gobiernos locales para promover el desarrollo local con equidad para disminuir la pobreza creciente y garantizar la sustentabilidad ambiental.

A lo largo de este documento, se manifiesta una conceptualización moderna de gestión urbana que supone una permanente articulación de actores, de recursos, de lo público con lo privado apuntando hacia el logro de una mejor calidad de vida para el conjunto social.

El modelo pretende exponer de modo sistemático escenarios de gestión y promoción del desarrollo social. Para ello presenta una metodología que permite percibir de manera ordenada el conjunto. Esta metodología se basa en una revisión sistemática de los resultados de análisis y estudios realizados sobre gestión urbana en ciudades medianas^{*/} y dentro de ellos se reviven algunas experiencias tanto positivas como negativas que ilustren el objetivo buscado. Se ha puesto especial énfasis en los estudios de casos de ciudades intermedias argentinas. El modelo, entonces, sin dejar de mirar globalmente, va indicando los focos en los que se debe poner atención para intentar resolver los problemas de la sociedad local y de la gestión de la ciudad.

La presentación del modelo es de fácil comprensión para que sirva como un eficaz auxilio para la gestión urbana. Los

^{*/} Se trata de los estudios realizados en el marco del proyecto CEPAL "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina" a los que se suman los estudios de caso para el proyecto del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) sobre el mismo tema y coordinados por uno de los autores de este documento y las investigaciones realizadas en 21 ciudades medianas de América Latina por 7 centros de investigación de la región- SUR, CENTRO, CIDAP, CERES, CIUDAD, FORO y CEDEC.

componentes y relaciones del mismo están claramente identificados y se corresponden con las estructuras administrativas y de gestión; tanto es así que se han definido, por un lado, las fases del modelo desde la producción de los insumos para la gestión hasta los productos mismos de la gestión pasando por el procesamiento de los insumos para definir los problemas; y por el otro, cuestiones de tipo metodológicas que incluyen desde la toma de decisiones hasta la articulación de actores para generar las decisiones.

Por último, es fundamental recordar que este modelo está pensado en términos de aplicación para ciudades intermedias que, como en el documento se ha definido desde su inicio, son una realidad heterogénea; en consecuencia pueden existir singularidades que no se apliquen estrictamente a un caso particular.

I. MARCOS CONCEPTUALES PARA DEFINIR QUE SE ENTIENDE POR GESTION URBANA EN CIUDADES INTERMEDIAS

A. INTENTOS DE PRECISAR EL CONCEPTO DE CIUDAD INTERMEDIA

1. Presentación

El concepto de ciudad intermedia caracteriza a un conjunto de ciudades no primadas (1). Diferentes autores han desarrollado definiciones empíricas (2) de ciudades intermedias, que parten de aquellos elementos que serían comunes a ellas. Algunos de ellos son:

- El tamaño o cantidad de población que, por lo general, oscila entre 50 y 500 mil habitantes (Vapnarsky C., 1990, Fox Robert, 1985). Aun cuando se habla de rangos de población los autores discrepan entre sí, por lo cual, más que un límite numérico preciso, la distinción establece una amplia diferencia entre la ciudad más grande y los centros urbanos que le siguen en tamaño dentro de un contexto nacional específico.

Demográficamente, esas ciudades son intermedias en relación a las características de cada sistema urbano nacional. Se diferencian empíricamente de la o las ciudades grandes y de las ciudades pequeñas. En consecuencia pueden no ser -demográficamente-comparables fuera de cada sistema urbano. Por ejemplo, Córdoba, diez veces menor que Buenos Aires -ciudad metropolitana- puede considerarse intermedia en Argentina y grande en Bolivia.

- Otras características de tipo ecológico-demográfico que se utilizan para su definición son la densidad de población, la extensión física, la influencia del grado de urbanización alcanzado por el país sobre el desarrollo de estos centros intermedios (Graizbord B., 1985).

- Variables de índole económica como el umbral de diversificación de sus actividades; la contribución de estos centros a la producción regional y nacional, es decir, su desempeño dentro de contextos regionales y nacionales particulares (Hardoy y Satterthwaite 1986, Jordán Squella et al., 1985). O bien características de tipo sectorial, por ejemplo, la proporción de fuerza de trabajo en tareas no agrícolas (Rondinelli, 1983).

La mayoría de los trabajos realizados hasta la fecha se caracterizan por una gran variedad de definiciones, lo que muestra la falta de acuerdo entre los investigadores acerca de la manera de definir el concepto.

Más allá del debate académico, la búsqueda de rasgos comunes también aparece de manera implícita en muchas políticas públicas de impulso a centros intermedios, donde lo que interesa es su papel potencial en las políticas territoriales del Estado.

También se han señalado dimensiones de tipo cualitativo (3), con lo que se han ampliado los márgenes del concepto de ciudad intermedia. Entre ellas se encuentran:

a) Un menor nivel de complejidad institucional que las ciudades primadas. No son sede del gobierno nacional, sólo eventualmente del gobierno provincial y/o municipal o departamental.

No obstante, aun dentro de ese criterio, las ciudades intermedias muestran importantes matices según el tipo de funciones institucionales que cumplen. Por ejemplo, en Argentina la ciudad de Córdoba -sede del gobierno provincial y municipal- presenta un panorama institucional mucho más complejo que el de Rosario, que tiene su mismo tamaño pero sólo es sede del gobierno municipal. También podría afirmarse que el hecho de ser capital provincial supone o ha supuesto, históricamente, una mayor atracción de inversiones públicas en infraestructura al menos. Aunque no pareciera ser exactamente el caso del ejemplo anterior. Quizás un análisis detallado de las capitales provinciales y del rol que juegan en el sistema urbano podría dar alguna pista al respecto.

b) Relaciones entre los actores sociales locales, que aumentan sus posibilidades de influir e intervenir sobre los procesos urbanísticos y económicos. Estas relaciones se caracterizan por la mayor proximidad y conocimiento entre los actores, que conducen al establecimiento de vínculos personalizados donde el componente afectivo tiene más preeminencia sobre el carácter neutral-institucional. Además, la cercanía hace que los actores locales tengan mayor capacidad de incidencia o posibilidad de involucrarse en las decisiones del gobierno municipal.

Esto ocurre con todos los actores en general: por ejemplo, las cámaras profesionales, como en los casos de Marília y Piracicaba, (Brasil) (1987-88), donde la de ingenieros tuvo un papel protagónico en el diseño del plan regulador y los médicos jugaron un rol preponderante en la definición del presupuesto de salud.

También con el sector comunitario, así, en el caso de la ciudad de Angra do Reis, en Brasil, buena parte de los funcionarios del gobierno del Partido Trabalhista salieron de las filas de diversas organizaciones sociales locales, aunque esto no significó que ingresasen al aparato municipal como representantes de esas

organizaciones. Esta característica incide en el tipo de vínculo que el gobierno local establece con las organizaciones a la hora de definir políticas donde ellas mismas se ven involucradas o afectadas y los antiguos y conocidos militantes pasan a relacionarse con ellas en su rol de funcionarios de gobierno.

c) Características que permiten mayores posibilidades de prever, prevenir, intentar modelar a la ciudad como territorio.

Este aspecto se encuentra relacionado con la menor complejidad derivada de su escala y de la trama de actores existentes, que redundaría en una mayor capacidad para planificar o, por lo menos, predecir/ prevenir los resultados de algunos procesos o acciones para que el gobierno municipal corrija, modifique, acompañe, etc.

En el caso de San Pedro Sula, segunda ciudad de Honduras, el intento de planificar por parte del gobierno local involucra la relación del municipio con la región. Es la única ciudad del país que cuenta con infraestructura adecuada para atraer la radicación de capitales extranjeros o recursos internacionales para proyectos de desarrollo, tendiendo a generarse una brecha entre esta ciudad y el resto del sistema urbano. Por eso, el gobierno municipal implementa una política de transferencia de algunos de sus recursos financieros a los municipios vecinos del Valle de Sula; el objetivo es tender a controlar, a través de pequeñas inversiones, los procesos migratorios alentados por las condiciones favorables pero que esta ciudad no podría absorber. Además, pretende evitar la generación de nuevos bolsones de pobreza en la ciudad.(4)

d) Las ciudades secundarias presentan diferentes matices en lo que respecta al grado de complejidad de su estructura social. Entre las ciudades intermedias con mayor número de población, se encuentran casos cuya diversificación relativiza la idea de que sea más fácil gobernar, planificar y prever el desarrollo del territorio. Son ejemplos de esta situación Córdoba -en Argentina- o Porto Alegre en Brasil, con una gran variedad de actores residentes en el territorio con lógicas, intereses y modalidades de actuación y tiempos distintos y no necesariamente explícitos, a los que se agregan los actores no residentes pero que, por sus actividades en la ciudad y relación con actores de niveles superiores de gobierno, también inciden en el espacio urbano. A estas consideraciones puede añadirse la idea de que las ciudades arriba mencionadas cuentan con estructuras sociales completas y que en buena parte de las ciudades intermedias analizadas estas pirámides se hallan trucas; por ejemplo, el caso de la ciudad de La Rioja. (Este punto será desarrollado más adelante).

e) El pasaje por parte de las autoridades municipales de administrar a gobernar las ciudades vinculado por un lado, con los procesos de representación política que se producen con el retorno a la democracia en buena parte de los países latinoamericanos y por el otro, con los procesos de descentralización que suponen la libre elección de alcaldes y de integrantes o representantes para las juntas o concejos municipales. Las autoridades municipales dejan de

ser meras administradoras de recursos determinados desde niveles superiores de gobierno y pasan a actuar, a vincularse políticamente, estableciendo diversas modalidades de relación con los otros actores de la escena local y a tomar decisiones, definiendo acciones y políticas que los afectan.

Ejemplos de esta mayor representatividad son los procesos de descentralización política expresados en reformas institucionales que permiten la elección directa de autoridades municipales en países como Bolivia, Colombia y Chile.

En algunos casos, las elecciones directas (5) son complementadas con otros mecanismos de participación, como los consejos municipales brasileños, donde los actores relacionados con un determinado sector, asesoran al intendente en materia de criterios de definición presupuestaria y formulación de los proyectos que son presentados a la cámara legislativa (por ejemplo, el consejo de vivienda en Porto Alegre, integrado por representantes de la cámara de la construcción, organizaciones de base que trabajan en el tema, sindicato de la construcción, la universidad y la COHAVI, delegación estadual del ente nacional de vivienda).

Esta nueva representatividad ha ido acompañada en los procesos de descentralización de la capacidad, para desempeñar una cantidad de nuevas funciones que exceden los roles tradicionales de prestación de servicios urbanos, como salud y educación, en materia de servicios sociales (el caso de Córdoba en Argentina y de todos los municipios brasileños y chilenos); y de la capacidad de legislar en materia de tributación de la actividad económica de la ciudad en otros (Brasil), etc.

f) Las ciudades intermedias presentan una diversidad de factores que inciden en su desarrollo: en algunas se trata de su papel institucional-administrativo, en otras su rol como prestadoras de servicios (ciudades especializadas en educación, como Mérida en Venezuela, por ejemplo), o por su vínculo con la producción agropecuaria: por ejemplo, por ser sus centros de mercado (el caso de Tuluá o Pereyra o Villavicencio en Colombia, previo a la expansión del narcotráfico). "Aun cuando dos ciudades intermedias presentan tasas de crecimiento similares, no se puede deducir que los factores que generan esas tasas sean comparables" (Aguilar, 1993).

Por lo tanto, parece necesario no sólo remitir a otras dimensiones de análisis -institucionales, políticas y económicas- sino partir de una mirada que permita establecer parámetros amplios, que incluya en el análisis el reconocimiento de las especificidades, más que las generalidades, que presentan los centros intermedios.

2. Algunos parámetros para la definición de las ciudades intermedias

Partiendo de la noción de que se trata de ciudades no primadas, se presentan grandes lineamientos que permiten, ordenar la diversidad existente:

i) Crecimiento demográfico. En términos generales, las ciudades intermedias registran un crecimiento demográfico superior a la media nacional (entre el 5 y el 9%). En el caso de México, los datos demuestran que este crecimiento no es un fenómeno reciente, sino que ha estado presente en las últimas décadas y que a raíz de que las grandes metrópolis disminuyeron su crecimiento, se les ha prestado mayor atención.

Durante los últimos períodos intercensales los rangos de aglomeración que forman los niveles intermedios en Argentina, Brasil, Ecuador, Chile y otros, tuvieron tasas anuales de crecimiento demográfico más altas que las de las ciudades calificadas como grandes. En Argentina se han registrado varios procesos simultáneos: el crecimiento en términos absolutos y relativos de la población de aglomeraciones de tamaño intermedio y la disminución relativa de la población primada y de los centros de hasta 50.000 habitantes. El primer proceso ha incrementado el número de localidades consideradas de porte medio, que entre 1950 y 1980 crecieron de un 16,2 a un 28,4% (Clichevsky et al., 1990).

Por lo general, en los países de mayor población y superficie territorial, los centros intermedios y pequeños crecieron más rápidamente que las grandes ciudades.

Para algunos países más pequeños, el incremento en el número de centros intermedios constituye una tendencia más reciente. (Aguilar, 1993)

La metropolización de las ciudades intermedias producto de un complejo proceso por el cual crece la concentración de población, de recursos productivos y financieros y de poder político y económico en determinados centros urbanos, se encuentra en diferentes etapas. Mientras algunas han alcanzado su madurez y su crecimiento estaría estabilizado (como el caso de Rosario o Mendoza en Argentina; otras, en procesos de metropolización incipientes o acelerados, están al borde de tener que planificar una gestión conurbada (como es el caso de Córdoba en Argentina).

ii) Rol urbano. Las ciudades de porte medio son, por lo general, ciudades cabeceras (de departamento, región, estado o provincia) donde predomina el rol institucional (de gobierno), como buena parte de las capitales provinciales en Argentina o donde se desarrollan centros económico regionales, como por ejemplo Temuco, Chile. Esto tiene una doble importancia: por la historia de la estructuración del espacio regional y la capacidad de atracción de la inversión pública y privada.

En efecto, la jerarquía política de un centro urbano (el hecho de ser capital provincial o estatal) puede tener efectos en la localización de la inversión pública federal en materia, por ejemplo, de infraestructura.

En el caso mexicano, las capitales estatales se vieron muy favorecidas con el impulso a las ciudades medias. Aunque también es cierto que, en la práctica, muchas de ellas han quedado excluidas de estos procesos de inversión localizada. (6)

iii) Potencial de desarrollo endógeno. En otros casos, su desarrollo no es producto de subsidios o políticas particularizadas. Existen fuerzas endógenas que apoyan su dinamismo. Estas se vincularían con la estructura social y económica de la escena local y/o regional. Tal es el caso de Temuco, en Chile (cf Galilea, 1992).

La mencionada cercanía de los actores y el tipo de vínculo más personalizado se traducen en una mayor capacidad de influencia e involucramiento de los actores hacia el gobierno local y recíprocamente. A raíz de estas características, los gobiernos municipales de los centros intermedios presentan interesantes posibilidades para asumir un rol de impulso y coordinación de dichas fuerzas endógenas.

iv) Factores económicos de carácter internacional. El proceso de globalización productiva a nivel internacional ha dado lugar a un patrón de localización industrial que vincula las ciudades secundarias con factores económicos internacionales que permiten promover su desarrollo.

VARIABLES de tipo financiero, generalmente no consideradas en los análisis, como es la relación del tipo de cambio entre países, pasan a tener importancia, por ejemplo, en aquellos casos donde el desarrollo de los centros intermedios tiene que ver con la captación de una porción reducida de la demanda internacional de algún bien o servicio. Así ocurre en ciudades medianas de Brasil, cuyas expectativas de crecimiento han estado vinculadas con la demanda de algún producto particular en los Estados Unidos. Del mismo modo, muchos centros se han desarrollado por el turismo internacional.

En los casos de decisión de localización industrial parecerían distinguirse tres grandes etapas: 1) Seleccionar al país en desarrollo, 2) Decidir la región, para lo cual es importante considerar la infraestructura de transporte y comunicaciones, calidad y precio de la mano de obra, y otros factores, según el tipo de industria, como pueden ser disponibilidad de fuentes de energía, clima, proximidad a mercados finales o comunicabilidad con el siguiente eslabón productivo en los procesos de ensamble, etc. Por ejemplo, el desarrollo de los centros urbanos intermedios de México, próximos a la frontera de Estados Unidos sólo puede entenderse en relación a los productos y servicios que brindan a los ciudadanos norteamericanos y a la disponibilidad de mano de

obra barata. 3) Elegir la ciudad específica en la región previamente seleccionada, donde son importantes los factores de disponibilidad de terrenos adecuados, ambiente laboral, calidad de la infraestructura, flexibilidad de las normas en materia ambiental, etc.

Las ciudades afectadas positivamente por los cambios económicos de sus países son aquellas que presentan un conjunto de oportunidades positivas para su potencial de desarrollo bajo estas características. Se trata de ciudades competitivas, con posibilidades de inserción económica en los mercados nacionales e internacionales. Algunos ejemplos son: San Pedro Sula (Honduras) e Ibagué (Colombia) con desarrollo de horticultura de exportación; Córdoba (Argentina) centro de servicios y desarrollo industrial metal-mecánico; Temuco que logra impulsar su desarrollo interno basado en explotación forestal.

Asimismo la decadencia internacional de ciertas actividades ha afectado negativamente a algunos centros, como sucede con la crisis siderúrgica y sus efectos, por ejemplo en San Nicolás (Argentina) y Lázaro Cárdenas (México).

v) Fuerte raigambre, sentimiento de pertenencia e identidad local por parte de su población. Aunque no se ha estudiado de forma sistemática, en general se puede verificar que la población de las ciudades intermedias suele presentar un fuerte sentimiento de identidad local. El desarrollo histórico-cultural de las ciudades tiene importancia para comprender esta característica. Algunos autores sugieren que este sentimiento de identidad histórico-cultural desempeñaría un rol importante como la matriz ideológica que acompañaría procesos concretos de desarrollo local y, por ende, estaría detrás del potencial de desarrollo endógeno de estos centros, según lo mencionado en "iii".

vi) Problemas que deben enfrentar las ciudades intermedias. Estas ciudades presentan un conjunto importante de problemas, algunos de los cuales comparten con ciudades metropolitanas. Estas últimas tienen, hacia adentro, situaciones análogas a las de las ciudades intermedias en términos de la capacidad del gobierno local para enfrentar los problemas que, en su caso, tienden a ser mayores. (Herzer, Pérez et al., 1993).

- Tendencia a la terciarización y aumento del sector informal: desde el inicio de la crisis económica a mediados de los años setenta y que se intensifica a partir de los ochenta con la crisis de la deuda externa y los procesos de ajuste estructural.

- Escasez de recursos públicos para proveer servicios a la población, también vinculada con la crisis y los procesos de ajuste estructural. Esta situación es crítica en centros de alto crecimiento. Algunos cambios constitucionales y/o legales comienzan a garantizar mayores flujos de recursos del nivel central hacia los niveles locales, por ejemplo, en Colombia, Venezuela, Brasil, Chile, Argentina, que habría que evaluar en el futuro, porque

todavía no hay suficientes antecedentes como para hacerlo. Hasta el momento se han verificado procesos de desconcentración que acarrear nuevas responsabilidades a las autoridades locales: como manejo de salud y educación, vivienda, sistema de transportes, etc., dependiendo de los casos, sin necesariamente garantizar mayores ingresos que acompañen a las responsabilidades. A esto se suma la histórica debilidad de gestión de los gobiernos locales que se modifica muy lentamente y dependiendo de los casos.

- Estructura económica menos diversificada que la de las áreas metropolitanas, que limita la expansión del mercado formal de trabajo, no pudiendo absorber la mano de obra que emigra de las zonas rurales.

Muchas de estas ciudades están especializadas en una sola actividad y su decaimiento las afecta de manera total. América Latina está plagada de ciudades que se desarrollaron al calor de la actividad minera, del monocultivo de exportación -café, banana, azúcar- que cuando dejaron de ser demandados por el mercado externo sus poblaciones perdieron sentido, ciudades puertos del interior que cuando el transporte fluvial fue reemplazado por el automotriz también perdieron significado, o ciudades metalúrgicas que, con la crisis, sus establecimientos cerraron, etc. Como también de ejemplos de ausentismo de la capacidad económica de la clase dirigente, bajos ingresos y ausencia de sectores empresariales importantes. Ninguno de los estudios de caso analizados ejemplifican este tipo de situación.

Las ciudades monoproduccionistas para los mercados internacionales, son absolutamente dependientes de sus oscilaciones, lo cual condiciona su funcionamiento y gestión. Esto se manifiesta claramente en Resistencia, Argentina, que acompaña la crisis del algodón.

- Problemas ambientales que por la localización inadecuada de las ciudades, junto con la falta de regulación en general y en particular sobre el mercado de tierras, obliga a los habitantes a instalarse en terrenos inundables o vulnerables (por ejemplo Chiclayo, en Perú, localizada en un área de alta sismicidad, Resistencia en Argentina y San Pedro Sula en Honduras padecen procesos de inundación recurrentes y carecen de una política preventiva).

vii) Corolario. En términos generales existe una falta de reconocimiento de las especificidades de los centros intermedios que se traduce en la inexistencia de modelos para planificar su gestión. "Las políticas referidas a los asentamientos humanos de rango medio no se fundamentan en un suficiente reconocimiento de sus especificidades, más bien se diseñan de acuerdo a marcos generales sin buscar su adecuación a distintas situaciones particulares como son, por ejemplo, las ciudades medias..." (Jordán Squella et al., 1985).

En los estudios de caso que se han revisado, se ha reconocido que las orientaciones de modernización del municipio apuntan a la reproducción de modelos asociados a asentamientos de tipo metropolitano sin considerar el mérito de la escala y sus especificidades (Jordán P., 1993).

Sin embargo, como la gestión de la ciudades de tamaño medio está centrada en la resolución de su problemática, el reconocimiento de su heterogeneidad así como de todo tipo de recursos específicos y oportunidades que presenta cada ciudad para resolverlos, pueden constituir un buen soporte para el diseño de políticas.

3. Las ciudades intermedias como sociedades locales

La ciudad es el resultado de un conjunto muy variado de procesos económicos, sociales y políticos, producidos por diferentes actores sociales.

Algunos procesos se orientan por la búsqueda de ganancia, operan dentro del mercado y realizan actividades que tienen a la ciudad como soporte (industria, comercio, servicios), o se dedican a la producción de sus componentes (infraestructura y servicios), teniendo a la ciudad como objeto de su actividad.

Otros procesos se determinan por la reproducción de la población, y se orientan hacia el consumo de ciertos bienes y servicios en la ciudad (vivienda, equipamiento, servicios). Los conducen actores que participan de la producción de la ciudad porque se han asentado en ella, consumen sus bienes y servicios y, finalmente, porque producen fuera del mercado de bienes (vivienda o infraestructura) y servicios de la ciudad.

Por último, existen procesos estatales que desde fuera del mercado inciden de manera indirecta estableciendo parámetros para las acciones de los demás actores (regulaciones y normas) y, en manera directa con sus acciones en la producción de los bienes urbanos (viviendas, infraestructura, servicios).

Las significación de esos procesos depende de los actores presentes en cada caso. Esto, a su vez, depende de la estructura social de la ciudad, entendida esta última como una sociedad parcial dentro de la sociedad global (nacional). Esta diferenciación permite identificar dos tipos de sociedades parciales de base territorial: regional y local.

Una ciudad como sociedad local es un recorte dentro de una región (y por ello dentro de la sociedad nacional) en lo territorial y en lo social. Supone una estructura social que, a su vez, depende del ámbito regional y, en segundo término, del nacional.

En consecuencia, la estructura social de la ciudad puede estar integrada por actores locales (cuya reproducción se da en el ámbito de la ciudad), por actores regionales y nacionales.

En muchos casos, esta estructura social local se presenta "trunca", mostrando ciertos "huecos" por ausencia de sectores sociales, que no residen en la ciudad aunque sí toman decisiones que influyen poderosamente en sus destinos; por ejemplo, en el caso de La Rioja, Argentina, propietarios industriales que residen en Buenos Aires. Sus decisiones respecto de tecnologías y sistemas de producción, ampliación o disminución de las inversiones y continuidad o no de las actividades afectan profundamente la situación y perspectivas futuras de los riojanos. También se da una situación semejante en Ilo, Perú, donde una empresa transnacional cuprífera, que tiene su centro de decisiones en el extranjero, es la principal fuente económica de la ciudad.

B. EL CONCEPTO DE GESTION URBANA

La gestión urbana es el conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad y brindar a las actividades económicas y a la población los satisfactores de sus necesidades.

Esta formulación es avalorativa, y por ello puede concretarse de diferentes formas según sean los valores que la impregnen en cada caso (democracia, autoritarismo, concentración, equidad, etc.).

Nuestra propuesta supone ofrecer alternativas valorativamente definidas desde un punto de vista conceptual, ético, político y técnico. Para ello esa noción se especifica, en primer lugar, en su objeto, identificando qué se busca, cómo se orienta; y, en segundo lugar, por lo que podemos llamar los supuestos que la gestión urbana debe cumplir.

1. Los objetivos

La gestión urbana es aquel conjunto de actividades que opera para la búsqueda del bien común en la ciudad. Mencionar una noción tan poco precisa obliga a identificar qué significa en referencia a la ciudad. La pregunta es: ¿cuál es el bien común urbano?

No es posible responder a esta pregunta de manera absoluta, ya que ese bien es histórico; depende, entre otras, de circunstancias de tiempo y lugar. Sin embargo, es posible identificar un punto de partida general: la ciudad es una totalidad producida por procesos y actores diferentes, que ofrece un conjunto de soportes para garantizar el funcionamiento de la totalidad social que en ella se

asienta. (La ciudad como bien común). De allí que el bien común a que hacemos referencia sea, en principio, la ciudad entendida como totalidad que soporta la vida de una pluralidad de grupos diferenciados económica, social, política y territorialmente. Esa noción puede concretarse, en términos de proceso, como desarrollo local sustentable.

Esa manera de entender a la gestión permite identificar, en cada caso, cuáles deben ser los objetivos inmediatos que garantizarán su finalidad fundamental. Para ello es conveniente, en consecuencia, mencionar lo que hemos llamado sus supuestos.

2. Los supuestos de la gestión urbana

Es necesario precisar algo más la noción de gestión urbana, acercarla a un tiempo y lugar determinados. De allí que, refiriéndola a las ciudades intermedias de Argentina en la actualidad, con las características antes planteadas, pueden identificarse cinco supuestos que implican su orientación hacia lo que hemos llamado el bien común.

i) La gobernabilidad de la ciudad. Este supuesto hace referencia a la capacidad de los aparatos públicos para responder a las demandas de la sociedad y tiene dos dimensiones fundamentales:

La primera dimensión es la representación política como vinculación político-valorativa de los diferentes componentes de la sociedad local (que se concreta en la legitimidad de la gestión). En este caso se trata de identificar problemas, necesidades, objetivos, proyectos y recursos que deben ser movilizados. Según esta dimensión, la gestión debe conformar a la ciudad como un "objeto gobernable", contribuyendo al fortalecimiento de su gobierno.

La segunda dimensión se refiere a la capacidad de resolver los problemas y satisfacer las necesidades locales. Ya no se trata de identificarlas, sino de articular respuestas satisfactorias.

La gobernabilidad depende, en primera instancia, de la estructura socio-política de la ciudad. En la medida que la ciudad constituye una estructura local de poder, las decisiones sobre las cuestiones locales se toman con base en la correlación de fuerzas que en ella exista. El poder local es así la base socio-política del gobierno local. Este planteamiento no contradice la existencia de actores de orden supra local que inciden en la ciudad sino que se ancla en la estructura local de poder.

El municipio, como gobierno local, y como parte del Estado, manifiesta esa correlación de fuerzas locales que se redefinen en el tiempo y en el territorio.

Esa manifestación es clave para definir la primera dimensión de la representatividad, debiendo servir, por ejemplo, tanto a la organización económica de la producción como a la reproducción de la población.

En segunda instancia la gobernabilidad depende de la capacidad del aparato municipal para producir esas respuestas. Capacidad, no solamente política, sino técnica, administrativa y financiera. Reaparece así el tema del fortalecimiento municipal. Se trata, por un lado, de la capacidad de los gobiernos locales de relacionar, asociar a los actores locales de manera de enfrentar con amplias bases consensuales o concertadas y de cooperación a los problemas. Por el otro, de la capacidad de operación como aparato de gestión en sus aspectos administrativos, del personal, en sus finanzas, en la base de representación de la autoridad, en sus sistemas de control, en su legislación, etc.

ii) Productividad de la ciudad. La gestión urbana debe orientarse a incrementar la productividad de la ciudad; debe orientar su capacidad para satisfacer necesidades optimizando los recursos a su disposición. La productividad se encuentra estrechamente vinculada con la producción económica local, y debe ofrecer condiciones (8) para el desarrollo de las actividades, garantizando la productividad de cada una de las unidades económicas así como la del conjunto. Es importante, en términos ético-equitativos, que se incremente la productividad económica tanto para las empresas y para las unidades económicas familiares o solidarias destinadas a la satisfacción de necesidades como para las actividades de la reproducción de la población basadas en el consumo. (CEPAL, 1992, pp. 47 y ss.)

Esto supone hacer más eficientes las diferentes operaciones que se dan en la ciudad, generando por parte del gobierno local condiciones para ello: produciendo de manera eficiente los soportes necesarios (infraestructura física, administrativa, etc.).

Como áreas clave de intervención en la productividad de la ciudad se distinguen: financiamiento, regulación y legislación urbanas, infraestructura, servicios y equipamiento (en su operación y mantenimiento), capacitación de la fuerza de trabajo, etc.; y el gobierno local en sí mismo (CEPAL, 1993).

iii) Desarrollo local con equidad. La gestión urbana debe tender, no sólo a realizar esfuerzos para dotar a la comunidad de infraestructura, servicios y equipamiento urbano, sino también contribuir con iniciativas de producción de todo tipo con miras al crecimiento económico. Una de ellas debe ser intentar que se localicen inversiones productivas. (9)

La gestión urbana debe contribuir al crecimiento económico global (10) y, por ese medio, reducir los índices de pobreza en la localidad respectiva. Se supone, así, que la gestión debe definir claramente sus objetivos económicos y sociales.

Esto significa, de manera particular, que la gestión debiera orientarse a redistribuir social y territorialmente las riquezas localmente producidas.

Desde esta perspectiva, no hay mejora de la gestión urbana si no está asociada a la redistribución financiera.

iv) Sustentabilidad del desarrollo urbano. La gestión urbana puede integrar todas sus dimensiones en torno al concepto de calidad de vida. El desafío principal en esta área radica en favorecer una relación dinámica con el ambiente que permita un desarrollo local con adecuado manejo de los recursos, de los costos y beneficios ambientales que trae asociados. Esto es, desarrollo para hoy y para el futuro, con beneficios equitativos para los diferentes componentes de la sociedad.

La oferta de servicios urbanos gestionados de manera democrática, es sin dudas una buena base para la contribución de la gestión urbana al desarrollo sustentable.

Ello se relaciona, además, con el papel que le cabe al gobierno local en la generación de conciencia colectiva ambiental: desde la elaboración de normas y realización de acciones, la organización de campañas hasta la propia organización de la comunidad para el manejo ambiental. (CEPAL, 1991).

v) Democracia. Los aspectos desarrollados hasta el momento sugieren claramente que se supone una gestión democrática.

Una definición de la gestión urbana democrática integra aspectos formales -como son la elección de autoridades y su ejercicio de acuerdo a las normas o regulaciones-, pero va más allá.

En primer lugar, supone que junto a la legalidad existe legitimidad, es decir, coincidencia valorativa sobre las reglas de juego básicas predefinidas entre la sociedad local y los ocupantes de los cargos del gobierno local y su desempeño.

En segundo lugar, supone la existencia de procesos de democratización que se desarrollan en el ámbito de la toma de decisiones, a través de la participación de los distintos actores en la gestión urbana.

No vamos a enumerar aquí todas las formas y niveles de participación social posible conocidas o experimentadas hasta el momento en el ámbito de lo local que van desde la incorporación (recursos humanos y tiempo) de los sectores de menores recursos en procesos constructivos hasta la participación en los proyectos de planificación operativa y estratégica, sino sólo comentar un par de hipótesis participativas más vinculadas a los servicios y la crisis.

La interacción comunitaria entre organizaciones sociales de base y sectores empresariales bajo distintas modalidades, surge como producto y respuesta pragmática frente a la crisis.

Puede hipotetizarse que la modalidad estrictamente comunitaria de cooperación entre los sectores medios, constituye una etapa de transición hacia formas empresariales privadas (relación empresa-cliente), cuando estos sectores están en condiciones de prescindir de entregar su recurso "tiempo" para obras de infraestructura barrial y puedan valerse de los mecanismos del mercado.

Sin embargo, la crisis también genera elementos estructurales permanentes, que hoy son novedosos en América Latina y que permanecerían como conciencia de los "derechos ciudadanos", fundamentalmente con la operación de servicios esenciales: debate público sobre los parámetros de las privatizaciones, regulación del consumo (como deben operar los subsidios hacia sectores populares), derechos del consumidor, etc.). Muchas de las formas de organización generadas para enfrentar la crisis derivarían hacia otras de estas últimas características: permanecer como conciencia de un derecho.

La gestión democrática se caracteriza por la orientación universal de sus productos, intentando compensar las desigualdades que surgen de las relaciones económicas (equidad).

En tercer lugar, es una gestión que muestra, informa, todas sus condiciones y actos (transparencia) y que tiene capacidad de recibir las indicaciones, demandas o protestas de la sociedad modificando sus comportamientos.

Por último, se trata de una gestión que es controlada por la sociedad local, tanto por medio de los procedimientos institucionales formales como por medios informales.

Varios son los peligros que amenazan este supuesto. La presencia a nivel local de actores con diferente poder económico suele introducir, por una parte, fuertes presiones en favor de los grupos más concentrados y, por la otra, la posibilidad de desarrollar relaciones de clientela que subordinan, a la vez que otorgan beneficios puntuales, a los sectores de menor capacidad económica.

vi) Descentralización. Los supuestos anteriores implican la existencia de gobiernos locales con atribuciones y capacidades suficientes para realizar un conjunto amplio de tareas. Esto supone una organización estatal con un nivel mínimo de descentralización.

La descentralización como supuesto de la gestión urbana, tiene varias dimensiones. Políticamente, como parte del proceso de democratización, significa la capacidad local para elegir autoridades locales. Institucionalmente es la capacidad de tomar decisiones sobre los componentes fundamentales del desarrollo local formalizadas en sus atribuciones legales. Financieramente significa

que los gobiernos locales deben contar con los recursos suficientes para el ejercicio de aquellas atribuciones. Sea por medio de su recaudación directa o mediante procedimientos de redistribución de recursos públicos a nivel nacional y provincial.

Los procesos reales de descentralización han obedecido en la mayor parte de los casos más a objetivos de ajuste fiscal que de fortalecimiento de los gobiernos locales para mejorar la atención de las necesidades, creando contradicciones y conflictos.

En la medida que aún no se ha cambiado radicalmente el papel municipal, sigue siendo importante el impacto de las intervenciones de niveles superiores de gobierno. Frente a la ausencia de instancias de coordinación de los diferentes niveles estatales presentes en la gestión de la ciudad, se introduce la cuestión de promover los esfuerzos para que estas relaciones sean lo más constructivas posible. (Davey K., 1992).

La situación descrita redundante en la inexistencia de una percepción del gobierno de la ciudad como tal, por parte de la ciudadanía; más bien se lo percibe como un ente administrativo que como un poder político, económico y social.

Tampoco aparece todavía una voz de conflicto social y político en la ciudad. En el ámbito de la sociedad civil, de la conformación de movimientos sociales a escala nacional a la protesta deslocalizada, hay de por medio un proceso socio-político de transformación que aún no se concreta.

En síntesis, a partir de los supuestos presentados, aparece como desafío para una gestión urbana democrática "asegurar el procesamiento de las demandas a través de una amplia interacción de diversos agentes sociales dentro de cauces institucionales que favorezcan la equidad sin dar lugar a desbordes sociales que comprometan el esfuerzo de transformación productiva con equidad en su conjunto". Para lograr este objetivo es necesario fortalecer la capacidad reivindicativa de los grupos marginados y también robustecer múltiples instancias de concertación y mediación, entre ellas, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, el poder legislativo, las municipalidades, etc. (CEPAL, 1992).

3. Su definición

Ya mencionamos que la gestión urbana es un conjunto de procesos dirigidos a operar sobre la ciudad, como articulación de recursos (humanos, financieros, organizacionales, políticos, naturales) cuyo objetivo es producir, mantener y hacer funcionar la ciudad, ofreciendo a los distintos sectores de la población satisfactores de sus respectivas necesidades, tanto bienes de consumo individual como colectivo.

La gestión urbana vincula los tres tipos de procesos que configuran la ciudad (orientados por la búsqueda de ganancia en el

mercado, comunitarios y estatales), por lo que presenta tres núcleos fundamentales. La gestión se da en torno al mercado, al Estado y a los procesos de reproducción de la población.

Su articulación, por lo tanto, supone un proceso global en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados) con procedimientos, relaciones, recursos y métodos igualmente diversos.

De esta diversidad resulta que el modo en que se relacionan esos núcleos, así como los sectores donde más se desarrolla la articulación de esfuerzos público/privado, varía considerablemente de caso en caso y, a menudo, no necesariamente en correspondencia con la ideología gubernamental (Batley R., 1992).

La gestión urbana supone la elección de alternativas (decisiones) que ponen en juego intereses, contradicciones y conflictos en la sociedad urbana. (Por ejemplo, decidir la orientación del gasto con base en diferentes criterios, desde el interés individual de un jefe político hasta los planes y programas consensuados con diferentes grupos sociales). Es un fenómeno político y, como tal, es parte de los procesos sociales y políticos de configuración de la ciudad.

La gestión pública urbana, como un componente del gobierno de la ciudad, genera distintos productos como la elaboración de políticas, su concreción en programas y ejecución de proyectos.

i) Una nueva mirada. La gestión urbana que proponemos se basa en entender a la ciudad como "objeto de gobierno", produciendo una "mirada pública" sobre ella. Esto significa la capacidad política de las autoridades locales para gobernar, orientar los procesos de la ciudad, combinando la dimensión política con la administrativa, y garantizar que la ciudad cumpla con su función de soporte de múltiples y diferentes grupos sociales y actividades. Supone, asimismo, contribuir a fortalecer esa capacidad.

En consecuencia, el gobierno de la ciudad adopta un compromiso y una perspectiva valorativa que se concreta en acciones. Este componente pragmático (traducido en capacidad instrumental, atribuciones y recursos para desarrollar esas acciones) se apoya y fortalece con la estabilidad de la gestión y la autoridad política del gobierno local (derivada de su autonomía y de la legitimidad de la representación).

La gestión urbana democrática implica un proceso de discusión pública de la ciudad, impulsado desde la iniciativa del gobierno de la ciudad que genera una interacción pública/privada con los diversos actores locales y de otros niveles, capaces de articularse a partir de un interés social compartido.

ii) Nuevos roles, estilos y tareas: Esa nueva mirada se traduce en nuevos roles, estilos y tareas para el gobierno de la ciudad.

El paso de la administración al gobierno de la ciudad implica combinar la orientación política global con la gestión administrativa para generar un proceso de dirección pública del desarrollo local que, necesariamente, integre lo técnico con lo político. Esto significa analizar coyunturas y umbrales, definir políticas, animar, liderar, proponer, facilitar, promover, incorporar nuevos recursos, etc.

Correlativamente debe generarse un nuevo estilo: más centrado en las soluciones que en los problemas (con este objeto se deben desarrollar instrumentos financieros, legales, administrativos, planes, programas, criterios de proyectos, etc.), abierto, flexible y aun con una capacidad financiera mínima.

De esta forma nuevos temas se presentan para la atención del gobierno local lo que da lugar a nuevas tareas: de manera sintética puede decirse que debe hacerse cargo de promover localmente un desarrollo sustentable y equitativo.

Aparece así un nuevo rol frente a las actividades económicas: la responsabilidad por las condiciones urbanas del crecimiento (soporte de la producción y la productividad), por la calidad de vida de la población (hábitat y servicios) y la promoción de las innovaciones locales para adecuarse a los cambios económicos y sociales (comunicaciones, capacitación, etc.).

Lo anterior supone un ejercicio no monopólico, que articula actores privados y públicos, locales y de otros niveles gubernamentales. Por ejemplo, puede articular inversiones públicas orientadas, decididas y administradas sectorialmente (desde niveles superiores) u operar por medio de la concertación de intereses, dando cuenta y canalizando los conflictos existentes.

Esto perfila una función de animación o promoción social y económica, que orienta recursos redistributivamente, produciendo efectos también en el desarrollo regional. (Un ejemplo es la Federación de Alcaldes del Valle de Sula).

Las proposiciones anteriores presuponen la existencia de un gobierno local autónomo, basado en la representatividad de su sociedad local (autonomía desde abajo), con capacidad de interacción con actores públicos y privados de niveles superiores (autonomía desde arriba) y con capacidad financiera sustentada en esos dos aspectos.

Además implican la conformación de un equipo técnico profesional adecuado, con mecanismos como la carrera pública y selección concursada de los cargos (como ocurre en buena parte de los municipios brasileños, por ejemplo Angra do Reis o Riberão Preto o Piracicaba); la disponibilidad de instrumentos adecuados y de capacidad financiera, estabilidad y autoridad política.

Por otra parte, el estilo personal de los orientadores de la gestión, en particular del alcalde, tiene una importancia

fundamental. Esto es evidente en casi todos los casos analizados en relación a la capacidad de influencia personal de esos funcionarios (en particular, en Córdoba o en Trujillo, Perú).

C. LA CIUDAD INTERMEDIA COMO ESCENARIO Y OBJETO DE LA GESTION

La mirada sobre la ciudad (qué y cómo se mira) define el modo de diagnosticar, el tipo de información que se construye, las necesidades detectadas, los recursos y criterios para establecer prioridades.

A partir de la definición de gestión urbana, traducida en un estilo de hacer las cosas, se ponen en relación las necesidades con los recursos financieros, humanos, técnicos y de equipamiento que el gobierno de la ciudad debe articular, por ejemplo, a través de la participación o la búsqueda de soluciones concertadas.

En los estudios de caso analizados, las ciudades intermedias presentan oportunidades, potencialidades y frenos para el desarrollo de este modelo de gestión.

En general, se verifica un vacío en cuanto al instrumental de gobierno para abordar la gestión y, en particular, en lo relativo a los procesos de descentralización del aparato público.

El mérito de la escala de las ciudades intermedias para fortalecer el proceso de gobierno de la ciudad, tiene que ver con su menor complejidad y también con la mencionada cercanía con los actores de la escena local.

D. LOS ELEMENTOS ANALITICOS DE LA GESTION URBANA. SUS RELACIONES

De acuerdo a la concepción de gestión urbana que hemos presentado, los componentes analíticos fundamentales son, por una lado, los actores y sus relaciones y, por el otro, los productos.

1. Los actores (11)

A partir del conocimiento empírico de las ciudades intermedias es posible reconstruir la trama local de actores, estableciendo las presencias fundamentales. Para ello, identificamos tipos de actores en razón de su vinculación con la producción y la gestión de la ciudad.

Así se distinguen actores estatales (dirigen o ejecutan los procesos públicos de producción de la ciudad), actores económicos que se definen por su inserción en el mercado (a través del mismo producen la ciudad o bien la tienen como soporte), actores que intervienen comunitariamente en la producción de la ciudad y actores que articulan políticamente a los diferentes grupos o fuerzas locales.

LOS ACTORES DE LA GESTION URBANA

Estatales	Políticos Burocracia Empresas	Nacionales Intermedios Locales (M)	
Económicos	Individuales (Empresas)	Pequeñas Medianas Grandes	Nacionales Extranjeras
	Organizaciones	Sectoriales Territoriales	
Comunitarios	Individuos Familias		Formales
	Organizaciones	Funcionales Territoriales	No formales
Políticos	Individuos		
	Organizaciones (Partidos)	Nacionales Regionales Locales	

2. Sus relaciones

La gestión urbana implica la articulación de los diferentes actores presentes en la ciudad. Estos se vinculan con la misma porque de ella depende la satisfacción de alguna necesidad o el logro de algún interés. En consecuencia, cada tema específico de la ciudad, genera un conjunto de actores interesados en intervenir. En este proceso, el gobierno municipal, al relacionarse con los diversos actores presentes, modela un proyecto de ciudad que se traduce en los lineamientos que caracterizan su gestión.

Los actores económicos se incorporan a la gestión, normalmente, en razón de la existencia de intereses particulares en el mercado, esto es especialmente válido para las empresas que operan en la construcción de la ciudad (vivienda, infraestructura, servicios).

Los actores comunitarios se relacionan para la obtención de medios de consumo para su reproducción. Sus iniciativas y organizaciones están detrás de buena parte de la producción y gestión de la ciudad, en un espectro de posibilidades que van

desde la compensación, con aporte de recursos propios, de la debilidad de las municipalidades hasta la integración en la toma de decisiones y compartir con los organismos municipales determinados aspectos de la gestión de la ciudad.

Los actores políticos se mueven por la búsqueda de posiciones de poder, y su objetivo es la acumulación que fortalece posiciones individuales o grupales. Los actores individuales se caracterizan por funcionar como mediadores entre las organizaciones políticas o los actores políticos estatales y el resto de los actores locales.

A partir de tomar en cuenta la trama de relaciones sociales locales, el gobernante local puede establecer su situación en el contexto de desarrollo global que orientará sus acciones: el tipo de información que se recolecta, las tareas a priorizar, los diagnósticos a los problemas locales, las líneas de resolución, etc.

3. Los productos: para la gestión y para la ciudad

La gestión urbana genera, básicamente, dos tipos de productos: para la ciudad (políticas de desarrollo local, políticas sociales) y para hacer posible la gestión de la ciudad (diagnósticos, sistema de comunicación, sistema de informatización, etc.).

Las políticas deben traducirse en planes, programas y carteras de proyectos ordenadores de la gestión, recuperando quizás los elementos tradicionales pero desde una perspectiva flexible. Por ejemplo, actualizar el plano regulador de uso del suelo como instrumento de formulación de políticas tributarias.

II. GESTION URBANA Y GOBIERNO DE LA CIUDAD A TRAVES DE LOS ESTUDIOS DE CASO. LAS LECCIONES APRENDIDAS EN RELACION CON TEMAS ESPECIFICOS

A. COMPLEMENTACION DE LOS RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS Y ORGANIZACIONALES PARA AMPLIAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA A LAS NECESIDADES LOCALES

Se ha constatado que la capacidad de articulación de las distintas instancias del gobierno municipal con otros actores de la escena local permite extender las capacidades de actuación de los mismos a partir de la coordinación de recursos y esfuerzos para satisfacer determinadas necesidades que el gobierno, por distintos motivos, no está en condiciones de resolver por sí solo.

De la aptitud para unificar objetivos, medios y relaciones tanto en instancias intramunicipales como con otros niveles estatales y distintos actores de la sociedad local, depende en gran medida que los gobiernos locales tengan o no una presencia importante para hacerse cargo de los problemas de las ciudades y que estén en condiciones de enfrentarlos adecuadamente. Como se señaló, el ejecutivo municipal juega un rol preponderante en estos procesos.

Los ejemplos más frecuentes de articulación de esfuerzos se dan en torno al financiamiento de obras municipales (destinadas en muchos casos a sectores medios), así como para la implementación de ciertas políticas cuyos destinatarios son los sectores excluidos de la posibilidad de satisfacción de determinados bienes y servicios urbanos a través del mercado.

En la ciudad de Córdoba, el gobierno municipal estableció formas de participación para sectores medios y medio-altos que, incorporan a los vecinos en la gestión municipal y operan como supletorios de la contribución por mejoras. Se constituyeron organizaciones de vecinos definidas territorialmente, con el objetivo de financiar obras públicas de pequeña escala, como asfalto de calles, cordones y cunetas y parte de la red de gas. Los vecinos reunidos y junto con la Municipalidad determinan los costos de la obra, las formas de pago y realizan el control y supervisión de las obras. La selección de la empresa y la modalidad de realización de la obra la decide la Municipalidad.

Esto permitió al municipio realizar obras públicas a nivel barrial que no puede hacer por sí mismo, compartir con los vecinos una gestión de responsabilidad municipal y mantener un papel central en la toma de decisiones sobre dónde, cómo y quiénes realizan la obra.

Las uniones vecinales de barrios populares consolidados de Zárate participan en pequeñas obras de infraestructura (zanjas de desagüe, redes de agua corriente, pavimento y alumbrado). En primer lugar, solicitan la obra al ejecutivo municipal, gestionando apoyo del Concejo Deliberante para reforzar el pedido. Aprobada la obra, los recursos son aportados entre los vecinos y la municipalidad. Los primeros pueden entregar materiales o realizar trabajos mientras la municipalidad pone mano de obra, maquinarias, dirección técnica y gestiona recursos en otros ámbitos (provincial, nacional o internacional).

También en Zárate, los sectores más carenciados que requieren soluciones de vivienda y están excluidos a su acceso por la vía del mercado, se vinculan con la Dirección de Vivienda, que fue creada con el fin de promover la articulación de diversos tipos de recursos: humanos, técnicos y financieros para el desarrollo de soluciones de hábitat. Esta dirección los ayuda a organizarse y obtener personería jurídica para luego iniciar proyectos participativos de construcción de vivienda. La municipalidad pone la capacidad técnica en el diseño y la gestión, realiza vinculaciones fuera del municipio para obtener créditos que, una vez recibidos, son administrados conjuntamente con la organización de los pobladores quienes, además, realizan tareas de construcción por ayuda mutua y esfuerzo propio. Esto ha permitido construir unas mil doscientas soluciones habitacionales.

Los fondos destinados a la producción de vivienda en programas municipales son utilizados con base en decisiones compartidas con la organización de los pobladores quienes tienen conjuntamente con los funcionarios municipales el control de las cuentas bancarias.

Además, la Municipalidad de Zárate ha logrado financiar parte del personal de su dirección de vivienda con base en convenios de cooperación con organismos gubernamentales de otro nivel y no gubernamentales, nacionales e internacionales.

B. CAPACIDAD DE INNOVACION ORGANIZACIONAL Y ADMINISTRATIVA EN EL APARATO MUNICIPAL

Se han encontrado algunos ejemplos en los que el aparato municipal ha sido objeto de interesantes transformaciones, aunque no exentas de dificultades, que permitieron su mejor adecuación para el desempeño de la gestión. Las mismas están vinculadas tanto con el funcionamiento interno del aparato municipal como con la satisfacción de necesidades locales.

Se han implementado transformaciones para:

i) La recaudación impositiva. En algunos casos, como Córdoba, se ha mejorado el catastro y se ha actualizado de modo significativo la tasación de la propiedad. Asimismo, la nueva constitución provincial permite el establecimiento de impuestos municipales, aunque en la práctica no se han implementado.

En otros casos, como Zárate, se han intentado mejorar los mecanismos de recaudación con la participación vecinal como forma de control social sobre el pago del tributo. Para mejorar la recaudación tributaria, el gobierno municipal acordó con las sociedades de fomento que se hicieran cargo del cobro de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza, que es el ingreso municipal más significativo, a cambio de ello podrían disponer de un porcentaje de lo recaudado. La experiencia no logró consolidarse, entre otras razones, porque las sociedades de fomento carecían de capacidad organizativa y de recursos humanos adecuados. Se estableció entonces, una segunda modalidad, y por un acuerdo entre el gobierno municipal y la cooperativa de energía eléctrica local, se unificó en una misma factura el pago de la tasa municipal y de la tarifa del servicio de luz. En este caso, la cooperativa también percibe un porcentaje de lo recaudado. Como el no pago del servicio eléctrico supone su suspensión, y no puede efectuarse en forma independiente de la tasa municipal, se incrementó la recaudación de esta última. Quienes por su situación económica no pueden pagar la tasa y así lo declaran, pagan únicamente el servicio eléctrico.

ii) Aprovechamiento del personal municipal calificado. En la ciudad de Córdoba, buena parte de los docentes que se integraron a la planta de las nuevas escuelas construidas, eran empleados municipales con título de maestro, a quienes se les impartió cursos de actualización para sus nuevos cargos.

iii) Generación de insumos necesarios para la satisfacción de necesidades detectadas. En la ciudad de Zárate, una modalidad interactiva y receptiva de resolución de los problemas locales, permitió un interesante desarrollo institucional en el aparato municipal que se expresó en la creación de la Dirección de Vivienda de la Municipalidad. La misma, aunque con limitaciones en cuanto a su efectiva capacidad de institucionalización dentro del aparato municipal, ha podido desarrollar con continuidad una línea de trabajo no tradicional dentro del ámbito municipal, operando como gestor de proyectos locales, movilizandolos recursos locales y no locales para su ejecución.

iv) Asunción de nuevas tareas. En el caso de Córdoba, las políticas de salud y educación fueron llevadas adelante de manera coherente y sistemática, produciendo una expansión de los servicios con localizaciones cercanas a las zonas de residencia de grupos de más bajos ingresos y con mejoramiento de su calidad. La concepción subyacente a la implementación de estas políticas es la de la integración social -a través de la salud y la educación- al mercado, siendo el Estado garante de dichos servicios para generar condiciones de igualdad entre los ciudadanos.

Se ha realizado un enorme esfuerzo de obra y prestación sin aparente alteración del equilibrio presupuestario.

La construcción de escuelas en zonas periféricas de la ciudad, donde hoy acuden miles de niños que, además, reciben ración alimentaria durante todo el año, guardapolvos y útiles, satisface una necesidad real existente en la sociedad local.

Durante esta gestión, el programa de salud escolar se municipaliza y se lo extiende territorialmente. Se lo define en el ámbito de la Secretaría de Salud sin la participación de otros actores de la ciudad y extra-locales u organizaciones sociales, y su finalidad es hacer control preventivo de la salud, control ambiental y algunas acciones de educación para la salud. Sus recursos son muy limitados.

El programa presenta algunas deficiencias, tales como la ausencia de un sistema de información que sirva de soporte para programar y evaluar las acciones que se ejecutan así como para coordinar con otros niveles de gobierno y otras organizaciones sociales. El proceso de toma de decisiones queda, en consecuencia, concentrado en el Secretario de Salud, y tiende a funcionar reaccionando frente a problemas e imprevistos más que previendo un plan de acción.

C. CAPACIDAD DE CONCERTACION SOCIAL CON LOS ACTORES PRESENTES EN LA ESCENA LOCAL PARA LA JERARQUIZACION Y DEFINICION DE LAS NECESIDADES Y SU TRADUCCION EN POLITICAS LOCALES CONSENSUADAS (PLANES, PROGRAMAS, PROYECTOS)

Aunque existen ejemplos positivos respecto de la capacidad del gobierno local para articular recursos de distintos actores para el logro de ciertos objetivos acotados, hay que señalar que, aun en este nivel, los ejemplos no son abundantes.

Mayor complejidad aún reviste la capacidad de concertar intereses sociales con el objetivo de traducirlos en la implementación de políticas para la ciudad.

Entre los obstáculos se puede señalar:

i) Excesiva subordinación de la gestión urbana a la lógica de acumulación intrapartidaria. Si bien los actores políticos poseen una lógica que persigue la doble finalidad de satisfacer necesidades sociales y acumular poder partidario, existen variaciones en el modo en que se articulan ambos planos. Cuando las primeras se subordinan al segundo, esto se traduce en la imposibilidad de plantear horizontes participativos para el desarrollo de la gestión, ya que la inclusión de distintos actores para la definición de políticas es percibido como un juego de suma cero, que implica la disminución del poder partidario en el control de distintos tipos de recursos.

En casos límites, esta lógica atenta de tal modo contra la eficacia misma de la gestión que termina produciendo efectos absolutamente contrarios a los perseguidos, como el caso ya señalado de la ciudad de Resistencia.

Otro ejemplo de dificultades para organizar procesos de concertación se encuentra en la ciudad de Córdoba, donde algunos actores sociales fueron llamados a participar y aportar recursos pero el "cuánto, cómo y dónde" fue dispuesto por el ejecutivo municipal (es el caso del ejemplo dado con anterioridad). En materia de reciclaje de residuos sólidos ocurre algo semejante cuando el municipio decide ignorar la existencia de una extensa red de cirujeo que constituye la base laboral de un sector de población no despreciable y cuya actividad podría ser mejor coordinada y perfeccionada.

ii) Compromisos implícitos que condicionan las reglas de juego. Es una variante de la situación anterior: en muchos casos, la existencia de alianzas opacas entre algunos sectores del gobierno municipal y distintos actores sociales, impiden que se pueda llevar adelante un proceso de concertación social democrática que abra el juego para definir participativamente y optar por las soluciones más consensuadas para las distintas problemáticas de la ciudad.

Un caso paradigmático en la ciudad de Resistencia, se dio en torno al funcionamiento del servicio de recolección de residuos, el cual -debido a un acuerdo político entre el ejecutivo y el sindicato de obreros y empleados municipales- fue remunicipalizado y permaneció con un número significativamente elevado de empleados y un funcionamiento altamente ineficiente aún durante una gestión que priorizaba discursivamente la necesidad de eficiencia en la gestión.

iii) Inexperiencia y discontinuidad en este tipo de procesos. Cuando las iniciativas de concertación son muy ambiciosas, los procesos de concertación suelen frustrarse, postergarse, indefinirse etc. Es el caso de las ciudades de Zárate y Paraná. En ambas se inició un diagnóstico participativo para la actualización del plan regulador, sin que se avanzara más allá de esta primera etapa.

D. CAPACIDAD DE CONVOCATORIA DE LOS ACTORES LOCALES PARA INTEGRARLOS EN LAS INICIATIVAS GUBERNAMENTALES

En general la capacidad de convocatoria de los gobiernos locales es baja. A los motivos señalados en el punto anterior (desde la no voluntad o desconfianza a la inexperiencia) debe agregársele la percepción del gobierno municipal por parte de la sociedad local.

El gobierno local no es percibido como un agente promotor del desarrollo local sino como un ente meramente administrativo donde no se toman las decisiones importantes (que pasan por niveles

superiores). Esto fue claramente observado en el caso de la ciudad de La Rioja.

La poca claridad o la falta de importancia que la sociedad local asigna en muchos casos al gobierno local hace que algunos intentos de convocatoria resulten frustrados. Por ejemplo, en la ciudad de Córdoba, en materia de educación para obtener recursos extrapresupuestarios para financiar el programa de educación primaria, se creó, por decreto del ejecutivo municipal en 1984, la comisión de apoyo a las escuelas municipales y un sistema de patrocinios de escuelas, aceptados por algunas grandes empresas. Sin embargo, los aportes recibidos no alcanzaron a solventar la compra de útiles escolares y otros insumos menores.

De los inconvenientes señalados aparecen como líneas de trabajo tanto la necesidad de que los municipios fortalezcan los mecanismos de comunicación con la sociedad local como que en los objetivos y beneficios de las convocatorias aparezcan nítidamente a los actores convocados.

Por ejemplo, en la ciudad de Córdoba, quizás la articulación de los programas educativos a la demanda de empleo local sea un camino para despertar mayor interés entre los actores privados, pero ello requeriría además de una apertura a los actores locales que el municipio hasta el momento no ha favorecido.

E. INFLUENCIA DE LAS CARACTERISTICAS DE LA PERSONALIDAD DEL INTENDENTE SOBRE EL ESTILO DE GESTION URBANA

Un rasgo común de las ciudades analizadas es la debilidad de la coordinación entre las distintas instancias gubernamentales y no gubernamentales vinculadas al conjunto de procesos que constituyen la gestión urbana.

Esta debilidad se basa, entre otras razones, en la complejidad que supone la intervención de una multiplicidad de actores que no necesariamente actúan con exclusividad en la escena local, que poseen distintas lógicas y cuyos objetivos también son diversos (maximización de la ganancia, satisfacción de ciertas necesidades básicas, acumulación de poder, etc.).

En este contexto, que es el punto de partida existente para el desarrollo de una gestión urbana democrática -es decir, guiada por la búsqueda del bien común- los ejecutivos municipales adquieren preponderancia por su capacidad potencial para imprimir orientaciones sobre estos procesos.

En efecto, se ha constatado que las características de personalidad de los intendentes -iniciativa, lógicas más o menos autoritarias o democráticas de actuación, disposición a la innovación, etc.- juegan un importante papel en la definición del estilo de la gestión.

Veamos algunos ejemplos.

La actuación del intendente de Córdoba, durante dos períodos de gobierno considerados (1983-1991), se caracterizó por un sesgo fuertemente personalista en la toma de decisiones y en su implementación, sustentada en criterios de racionalidad y normatividad (entendida esta última, como el cumplimiento de la plataforma acordada por el partido y definida al inicio del gobierno). (12)

Este estilo, tendió a desplazar vínculos de tipo clientelar, pero sin dejar de apuntar principalmente al fortalecimiento de la carrera política del intendente. El centralismo personalista, permitió realizar de manera rápida y eficiente un conjunto importante de acciones con fuerte impacto en la ciudad, centralmente obra pública, pero, a su vez, debilitó el aparato municipal así como la articulación de tareas con otros organismos públicos y privados, la posibilidad de inclusión de demandas no impulsadas por el ejecutivo y el desarrollo de medidas de descentralización.

En Zárate (1989-1991), el estilo de actuación del ejecutivo generaba mayor interacción con los actores locales y dentro del aparato municipal. En este caso, un intendente con gran personalidad y reconocimiento, con una imagen pública fuerte (capaz de definir los resultados electorales con su presencia) y que fomenta la toma cotidiana de las decisiones en el ámbito del gabinete.

La modalidad de definición de los problemas, de índole más situacional y receptiva frente a la sociedad local, acompaña y permite el desarrollo de iniciativas innovadoras desde el aparato municipal como, posteriormente, la creación de la Dirección de Vivienda.

En La Rioja (1988-1989), la gestión local, débil en atribuciones y financieramente, está íntegramente dirigida a la producción de efectos que incidan positivamente en la acumulación de poder partidario e intrapartidario. En este contexto, el rol del intendente se circunscribe a la consecución de recursos del nivel provincial (producto de sus habilidades políticas personales) y los criterios de definición de las acciones (generalmente obra pública) pasan por el rédit político. Por ello puede afirmarse la inexistencia de una definición pública de la gestión, subordinada a la articulación de estrategias parciales.

Finalmente, la ciudad de Resistencia (1989), que guardaba puntos de correspondencia con La Rioja, es un ejemplo de la situación de crisis de representación a la que conduce este modelo de gestión cuando la subordinación de la actuación municipal a la lógica de acumulación partidaria es total. En efecto, tras una profunda crisis financiera y de credibilidad, el ejecutivo municipal fue asumido por una nueva opción partidaria que gana las elecciones en 1989, encabezada por quien fuera gobernador

provincial durante el período militar -lo que nuevamente muestra la importancia de la personalidad del candidato para definir la confianza del electorado. Asimismo, este es también un ejemplo de cómo las iniciativas de tipo autoritario se ven moderadas y redefinidas al desarrollarse dentro de los procedimientos democráticos en la interacción con otras fuerzas sociales y políticas.

F. CARACTERISTICAS DE LA REPRESENTATIVIDAD POLITICA DE LAS AUTORIDADES LOCALES

En la gestión de las ciudades intermedias, la representación política hace referencia a: 1) la capacidad de los gobiernos locales para hacerse cargo de la realidad local (conocer, evaluar, jerarquizar, diagnosticar) 2) la capacidad de utilizar recursos públicos para enfrentar ese diagnóstico (elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos).

En general se han detectado procesos tales como la distancia entre electores y elegidos y las relaciones de clientela y, en algunos casos se da la situación de que el aparato municipal destina recursos predominantemente para mantenerse como tal a la vez que disminuye su capacidad de actuar en los problemas reales.

En todas la ciudades estudiadas, dentro del aparato estatal se ha encontrado un claro predominio de las posiciones del ejecutivo y, más aún de su titular, del Intendente mientras que los legislativos tienen un papel de importancia menor y difícilmente logran definir una perspectiva global frente a la ciudad y sus problemas.

Respecto de los partidos, éstos no suelen realizar propuestas de política local, y ello genera incertidumbre puesto que el portador de las propuestas es el candidato y los habitantes parecieran no tener derecho a controlar el ejercicio de los cargos.

Pero la población -y sobre todo la de menores recursos, en un contexto de exclusión de canales institucionales donde resolver sus necesidades- debe vincularse a los partidos, quienes median y regulan la relación entre la comunidad y el gobierno local.

En la ciudad de Córdoba, por ejemplo, la demanda social reconocida es la incorporada en la plataforma electoral del partido gobernante y se da muy poca cabida a los grupos sociales organizados, percibidos como grupos de presión cuyos intereses son particularistas.

En ciertos casos, como Zárate, la presencia personal del intendente supera el peso del partido; se ha constatado que la población parece preferir esa persona por su capacidad personal de representarlos ("buena gestión", "honestidad").

En general, las relaciones políticas tienden a alejarse de los criterios formales de representación para caracterizarse por vínculos personalizados con fuerte contenido de intercambios mutuos (clientelismo). Como se observa en las ciudades de Resistencia y La Rioja.

Estas condiciones de ejercicio de la política local configuran una crisis de representación que disminuye la capacidad de enfrentar los problemas y necesidades de la ciudad. Se dan respuestas parciales (que no solucionan los problemas de fondo) a cambio de apoyo político. Un ejemplo es la utilización del empleo como bien de intercambio clientelar observada en Resistencia y La Rioja que socavó el presupuesto municipal haciendo más difícil aún la realización de obras y servicios locales.

G. CAPACIDAD DE ANALISIS Y CONOCIMIENTO PRECISO DE COSTOS (EN TERMINOS DE RECURSOS FINANCIEROS, HUMANOS, TECNICOS) DE LAS DISTINTAS INICIATIVAS EMPRENDIDAS POR EL GOBIERNO LOCAL

En los municipios estudiados, se han relevado dificultades en torno a la capacidad de planificación para el establecimiento de costos y optimización de los distintos tipos de recursos. Algunas de estas dificultades son:

- Falta de información precisa y de elementos adecuados (por ejemplo red informática y personal capacitado para el manejo de la información) que dificultan la posibilidad de una mirada global, desde los procedimientos de detección y reconocimiento de las necesidades y demandas sociales hasta la formulación de distintas alternativas para su resolución.
- Aislamiento, desarticulación, inexistencia o desaprovechamiento de mano de obra calificada.
- Lógica de la inmediatez (resolver sobre la marcha conforme van apareciendo dificultades) o de acuerdos implícitos entre ciertos actores; para el período considerado, también debe agregarse la inestabilidad generada por la inflación. La confluencia de estos factores hacen que el presupuesto formal nada tenga que ver con el efectivamente ejecutado, y lo mismos ocurre a nivel de programas, proyectos, etc.

H. EL MUNICIPIO COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO LOCAL

En general, se verifica un vacío en cuanto a la capacidad de los municipios para asumir un rol preponderante en el impulso de la vida económica local.

Ello tendría que ver con:

a) Una falta de percepción del municipio como un espacio pertinente para el desempeño de esta tarea, por parte de las propias autoridades.

b) Escasa capacidad para articular, consensuar, interesar a los actores privados que actúan en la sociedad local (tampoco hay expectativas desde la sociedad local para que el Municipio actúe como promotor del desarrollo).

c) Falta de acceso a distintos actores internacionales (públicos y privados) y de capacidad para promocionar su ciudad, que son más factibles desde otros niveles gubernamentales (acceso a organismos de financiamiento internacional, etc.).

I. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LOS SERVICIOS URBANOS

Las actividades económicas y la población de las ciudades intermedias tienen en los servicios urbanos un satisfactor general de buena parte de sus necesidades como componente de la productividad económica y de la redistribución social del producto económico. Constituyen, también, un elemento clave en la relación de la sociedad local con el ambiente.

En consecuencia, las ciudades intermedias requieren una adecuada prestación de los servicios urbanos fundamentales (energía, agua potable y drenajes, recolección de residuos sólidos, transportes, etc.) así como de las infraestructuras necesarias para ello (sistemas de redes, vialidad, etc.).

La prestación de esos servicios se realiza de diversas maneras en las ciudades intermedias. Por una parte, las municipalidades se responsabilizan de algunos servicios (como por ejemplo la recolección de residuos), por la otra, lo hacen organismos de los gobiernos provinciales (como la energía eléctrica y el agua). En algunos casos, esos gobiernos producen los servicios por sí mismos o conceden su producción a empresas privadas o a cooperativas.

La producción pública municipal de servicios está, la mayor parte de las veces, a cargo de organismos que integran el aparato administrativo municipal (como la Dirección de Limpieza en Resistencia). En algunos de esos casos, la racionalidad económica de la producción del servicio queda subordinada a una lógica política de acumulación clientelar y, aún, a una lógica de acumulación económica -corrupción. Eso se concreta en gran cantidad de empleados, sistemas de trabajo y equipamiento que disminuyen la productividad del trabajo, deficientes procedimientos de control, etc.

En otros casos, la producción de los servicios ha sido concedida a empresas privadas o a cooperativas locales. La concesión a empresas privadas, como los residuos sólidos en Zárate, presenta un problema fundamental. El aparato municipal no se

transforma correlativamente de productor del servicio en regulador y controlador de la actividad privada: no elabora las normas necesarias ni organiza equipos capacitados, pudiendo perder el control real del servicio.

La concesión a cooperativas, como sucede en Zárate con la distribución de electricidad, puede presentar los mismos inconvenientes de falta de un aparato local de regulación y control, aunque se supone que una cooperativa, dada su orientación no lucrativa, puede ser más fácilmente controlable. Sin embargo el gobierno local no estaría en condiciones de evaluar realmente el funcionamiento del productor del servicio.

Son muy pocas las experiencias de empresas municipales con relativa autonomía de las decisiones políticas.

La participación de la población en la gestión de los servicios es muy baja. Un elemento que contribuye a ello es la tendencia de técnicos y políticos a formular los problemas de los servicios en proposiciones técnicas que no están al alcance de la comprensión de todos los vecinos.

III. EL MODELO

A continuación se presenta una propuesta de modelo, como conjunto de proposiciones que pretende organizar la gestión para ayudar a los responsables locales a orientar la acción municipal de manera innovadora.

Esa innovación supone, básicamente, el tránsito de una gestión urbana local clásica (basada en la prestación de algunos servicios y el cobro de sus tasas) a una gestión moderna, en la cual el municipio es un componente fundamental de la dinamización de las ciudades intermedias y del aprovechamiento de sus potencialidades.

Esta presentación se hace como una formalización de procedimientos. En esa medida, no avanza prácticamente sobre aspectos sustantivos. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que los apartados anteriores de este documento presentaron, en forma sustantiva, buena parte de los componentes de una perspectiva innovadora de la gestión.

A. ORIENTACION GENERAL

El modelo es una orientación para la toma de decisiones de la gestión local, basada en un conjunto de valores que giran en torno al desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental.

El modelo es concebido como un conjunto de procedimientos: ordena, prioriza y dimensiona; indica los focos principales que se deben mirar para resolver problemas locales. Ese conjunto de procedimientos deben dar por resultado acciones o políticas aplicables a la realidad local.

Sus objetivos son el logro de parámetros que orienten la toma de decisiones a nivel local, que recojan las lecciones que surgen del conocimiento acumulado y que propongan nuevas líneas de conocimiento para avanzar en sus fundamentaciones.

El modelo propone lineamientos para fortalecer el gobierno local, mejorar sus condiciones para desarrollar la gestión urbana local.

Ese fortalecimiento significa, en primer lugar, trabajar sobre las responsabilidades-atribuciones del gobierno local (aumentar, cambiar y redefinir) para hacerse cargo de los diferentes ámbitos de la realidad local sobre los que actuará. Esto implica, por un lado, una clara conciencia de los responsables de la gestión sobre las necesidades institucionales y sobre los huecos del aparato municipal en el sistema de atribuciones estatales. Por otra parte, el desarrollo de acciones que puedan compensar las ausencias (sean acuerdos con otros niveles gubernamentales, asociación con organizaciones no gubernamentales, de base o empresarias, etc.). Por último, elaboración de propuestas para modificar instrumentos legales que definen las atribuciones municipales y, aún, propuestas para cambios constitucionales si fuere necesario.

En segundo lugar, el fortalecimiento significa incrementar la capacidad de percibir las necesidades locales, identificarlas y definir las de manera precisa. Esta capacidad involucra dos dimensiones: una técnica, que supone desarrollar en el gobierno local la capacidad de diagnóstico (adecuado a las condiciones de cada situación concreta) y otra política, en la medida que la percepción de las necesidades locales es un resultado, y a la vez una condición, de la representatividad política en la sociedad local.

En tercer lugar, fortalecer el gobierno local implica la capacidad para articular recursos que permitan satisfacer las necesidades. Desde una perspectiva técnica, esto supone ampliar la capacidad de movilización de recursos de diferente naturaleza (financieros, humanos, organizacionales, etc.). Movilización, como es obvio, es mucho más amplio que recaudación, aunque la suponga. Incluye el logro de recursos provenientes de fuera de la sociedad local, en una función de redistribución territorial, sea de organismos nacionales como internacionales, públicos o no gubernamentales; la aplicación de recursos no financieros locales (como trabajo, materiales o equipos). Sobre todo movilizar recursos implica que puedan ser aplicados directamente por quienes los aportan, sin tener que introducirse en los procedimientos municipales. En una perspectiva política, por otra parte, esta capacidad supone y a la vez consolida la legitimidad del gobierno local.

El modelo, con estas condiciones, deberá redundar en la ampliación de la capacidad del gobierno local para actuar, facilitar, posibilitar, consensuar acciones sobre y en la ciudad.

Para ello plantea escenarios de gestión (que habrá que concretar a la realidad específica de cada caso) que permiten orientar las acciones del gobierno local en la ciudad, ordenando, priorizando y dimensionando parámetros que guardan relación con las características específicas de cada ciudad intermedia (urbanas, económicas, sociales, políticas) y su vinculación con los objetivos de la gestión urbana.

B. SUPUESTOS OPERACIONALES DEL MODELO

Este modelo tiene dos supuestos para su aplicación.

En primer lugar se debe aplicar con una perspectiva temporal o de evolución histórica de la localidad, del municipio y del gobierno local. Esto significa colocarse, muy claramente, en relación a las tendencias que la sociedad local viene experimentando para, en esa perspectiva, poder fortalecerlas o transformarlas -según las orientaciones políticas.

En segundo lugar, se debe partir del reconocimiento de las redes sociales locales para generar condiciones que permitan al municipio cumplir un rol de bisagra, en la articulación de los componentes de la sociedad local. Esto es, articular las relaciones entre los actores locales y concretar o generar consensos para producir y aplicar políticas en y sobre la ciudad.

Para el cumplimiento de esos supuestos es fundamental, además el aporte técnico en la definición del período y delimitación de los procesos a caracterizar, la búsqueda y selección de información estadística adecuada, el uso de fuentes primarias (prensa local, entrevistas, selección de informantes claves), la revisión de las políticas que han operado en el territorio, etc.

C. LAS FASES DEL MODELO*

1. Primera fase: la producción de los insumos de la gestión

Esta fase debe producir los insumos para la toma de las decisiones que concretarán la gestión urbana. Estos insumos surgen de la identificación de los objetivos de la gestión y de los componentes de la realidad local (las especificidades de la ciudad intermedia en la que se trabaje). Ambos aspectos deben ser identificados, explicitados, justificados de manera concreta en cada ciudad.

i) Los objetivos de la gestión urbana: La gestión urbana se orienta a lograr el bien común en la ciudad -entendida ésta como totalidad que soporta la vida de los distintos grupos que actúan en el territorio urbano- y que se concreta de acuerdo a la coyuntura política económica y social de cada ciudad.

Ese bien común se especifica como resultado de la gobernabilidad de la gestión orientada al logro de una ciudad caracterizada por el desarrollo local equitativo, la productividad económica y la resolución democrática de sus procesos y conflictos.

2

(Ver gráfico 1, p. 44).

ii) Las especificidades de la ciudad: Este aspecto concreta la función de conocimiento (diagnóstico) y representación mencionadas. Para ello será conveniente que la ciudad sea descrita y explicada en relación a sus variables fundamentales.

iii) Las variables de cada ciudad (13):

- a) Características urbanas (infraestructura, sistemas de transporte, suelo, condiciones ambientales, etc.).
- b) Las características económicas (base productiva y posibilidades de diversificación, capacidad de atracción de inversiones, características del mercado de trabajo local, etc.).
- c) Estructura social. La población y sus redes sociales locales. Definición de los actores relevantes y de los sistemas de relaciones.
- d) Procesos de representación política. (Formas de participación, experiencias de descentralización local, etc.).
- e) El aparato municipal (atribuciones, recursos financieros, humanos, equipos, tecnologías, etc.).

2. Segunda fase: el procesamiento de los insumos para definir los problemas

Esta fase debe procesar los insumos, en el sentido de su articulación, para definir los problemas que se planteará la gestión.

i) Los insumos que derivan de las variables: Se trata de presentar a las especificidades de la ciudad intermedia (sus variables) en dos aspectos: como recursos o como necesidades, como potencialidades o como restricciones.

a) Características urbanas:

- Oferta-déficit de infraestructura y de servicios (urbanos y sociales) en relación con el desarrollo de las actuales actividades económicas y de actividades potencialmente localizables y de las actividades de las familias. Comunicaciones y transportes hacia la región, el país y el mundo.
- Oferta-déficit de suelo para diversos emprendimientos y asentamientos.
- Disponibilidad de agua y condiciones naturales del asentamiento.
- Procesos de contaminación de agua, suelo, aire.

- La regulación de los procesos urbanos: limitadora o posibilitadora, concentradora o distribuidora, etc.

- Como resultado: evaluación de la competitividad de la ciudad como ámbito para la localización de actividades económicas y de la población a nivel regional, nacional e internacional. Calidad de vida urbana.

b) Características económicas:

- El potencial de desarrollo endógeno de la ciudad y su relación económica a nivel regional, nacional e internacional: recursos naturales disponibles, fuerza de trabajo, grupos empresarios locales, financiamiento, etc. Diversificación actual y posible de la estructura económica.

- Papel económico a nivel regional, nacional e internacional.

c) Estructura social local:

Identificar la potencialidad social de la ciudad en virtud de:

- La composición de la población local (edad, género, etnia, asociaciones, etc.) y sus redes sociales. La capacitación de la población (escolaridad, etc.). La relación de la población con los mercados de trabajo y consumo (integración/exclusión).

- Los actores relevantes y los sistemas de relaciones (poder económico y político locales).

d) Procesos locales de representación política:

- Capacidad política del municipio para tomar y aplicar decisiones sobre la ciudad en relación a los otros niveles estatales.

- Los partidos políticos locales: percepción de la problemática de la ciudad y su articulación en proyectos.

- Los aparatos de representación (Concejo Deliberante) y su responsabilización por los problemas de la ciudad.

- Las relaciones de las organizaciones sociales y sus redes y los actores políticos y gubernamentales.

- La capacidad de movilización de las fuerzas sociales locales.

e) El aparato municipal:

Identificación de sus capacidades y limitaciones en relación a:

- Adecuación de las atribuciones para las tareas.
- Organización del aparato municipal sectorial o transectorial, prestador-tramitador o promotor. Su capacidad de conocer (diagnóstico) y proyectar; promover, realizar y articular.
- Los recursos (financieros, humanos, materiales, tecnológicos) municipales y su relación con los existentes en la sociedad local. Capacidad de acción, de endeudamiento, de garantía, de asociación con otros actores, etc.

ii) Insumos que derivan de los objetivos de la gestión: Simultáneamente, deben especificarse los objetivos de la gestión. Por ejemplo: El municipio como articulador social y dinamizador de la economía y política de la sociedad local, por una parte, y el incremento de la productividad junto con el desarrollo de relaciones de reparto de los bienes económicos locales en una búsqueda de mayor equidad, por la otra.

iii) El procesamiento o articulación de objetivos y variables: La determinación de los problemas:

Se deben vincular los objetivos específicos con las variables (características particulares) de las ciudades para identificar relaciones de sentido entre ambos.

Relaciones de sentido en la medida en que se construyen con base tanto en objetivos que son propuestas u orientaciones como en variables de la realidad que definen necesidades y recursos, restricciones y potencialidades. El sentido, consiste, en consecuencia que los problemas que se determinan surgen de la articulación entre propuesta y realidad. Esto quiere decir que son metas que llevan en sí sus posibilidades. No se plantean en abstracto para luego ver su viabilidad, sino que ésta es consustancial a su definición.

Los problemas se definen de manera específica, en función de necesidades-restricción y recursos-posibilidades existentes en la sociedad local.

En la medida que los objetivos de la gestión han surgido de una valoración de la realidad, esos problemas suponen también un componente valorativo. De allí que distintos sistemas de valoración darán lugar a diferentes problemas incluso en las mismas ciudades (14).

En consecuencia, se trata de detectar y evaluar:

- a) En relación con la ciudad como soporte: oportunidades que presenta para las actividades y la población.
- b) Con su vida económica: competitividad frente a otras localidades.
- c) Los actores sociales relevantes: potencial de desarrollo endógeno.
- d) La vida política: capacidad de articulación, representación, participación de los actores locales y procedimientos para incrementarlos.
- e) El aparato municipal: recursos propios del aparato municipal y su capacidad instrumental y de previsión para actuar en la ciudad.

3. Tercera fase: los productos de la gestión

Los productos de la gestión son las respuestas del gobierno local a los problemas que ha definido. Se trata de sus propuestas en términos de resoluciones, respuestas, alternativas.

En consecuencia, los problemas deben permitir diseñar estrategias orientadas a instalar al Municipio como actor, articulador, facilitador, dinamizador de la vida política local y, en el plano de la sociedad local, apuntalar, proponer, incentivar aquellas iniciativas que tiendan a generar un aumento de la productividad de la ciudad y un reparto más equitativo de la riqueza, es decir orientadas por la búsqueda del bien común.

Las vinculaciones establecidas entre las especificidades detectadas, evaluadas y jerarquizadas en relación con los objetivos que busca promover la gestión urbana deben concretarse en dos tipos de productos. Los llamaremos, por una parte, condiciones estratégicas y, por la otra, productos propiamente tales.

i) Condiciones estratégicas: Una vez definidos los problemas es preciso determinar dónde se dan y cuales son las relaciones sociales que los constituyen y, en consecuencia, dónde serán atacados y con que actores sociales se operará. Para ello es preciso determinar, en cada uno de los problemas, dos condiciones estratégicas.

a) Los escenarios: Identificar los ámbitos en los que se actuará y las condiciones que deben cumplir para ello. Esos ámbitos pueden ser sociales, institucionales o físicos. Por ejemplo grupos de madres, el aparato ejecutivo del municipio y el tiradero de basura, respectivamente. Constituyen el contexto específico donde se desarrollarán las acciones.

b) Los actores y sus relaciones: Identificar, para cada uno de los escenarios que se hayan determinado, los actores que jugarán los principales papeles y sus relaciones. Esto supone identificar la configuración social de cada una de la líneas de trabajo a desarrollar.

La identificación de los actores, para el escenario de que se trate, implica plantear el tema de los recursos.

En consecuencia, escenarios, actores y sus relaciones constituyen las bases estratégicas para el desarrollo de las acciones municipales.

ii) Los productos:

a) Estrategia global de desarrollo local:

En primer lugar, de la vinculación global entre objetivos específicos y variables de cada ciudad, el gobierno local deberá elaborar una estrategia global de desarrollo local que servirá de un marco orientador para el conjunto de la gestión. Debe tenerse en cuenta que no se trata de un modelo de ciudad, sino de una orientación tendencial.

Debe especificarse una tendencia de crecimiento económico con base en ciertas actividades y actores determinados, incorporación de la población, equidad, sustentabilidad, ..

b) Estrategias particulares:

Dentro del marco que establece la estrategia global deberán identificarse algunas estrategias particulares que, a la vez que orienten la dinámica local len el sentido de las metas fundamentales, contribuyan a resolver los problemas fundamentales que se hayan detectado.

Se trata de cuestiones tales como:

- Mejorar-incrementar las condiciones urbanas (vivienda, infraestructuras, servicios) para la productividad y la equidad (producción y redistribución)
- Fortalecer a los actores de la producción, sus relaciones y organizaciones (capacitación, asistencia, etc.)
- Mejorar la calidad de vida, disminución de la pobreza.
- Fortalecer la participación social y política

c) Aspectos instrumentales

Las estrategias particulares deberán concretarse en:

- Políticas: que orienten los recursos focalizadamente definiendo las relaciones con los otros niveles del estado, con los sectores privados y populares, las acciones propias, etc.
- Programas: que se focalicen sectorialmente o en una problemática particular articulando recursos, actores, etc.

D. CUESTIONES METODOLOGICAS

1. Las decisiones del gobierno local

Hasta ahora se ha mencionado que el gobierno local debe tomar un conjunto de decisiones y que las mismas deberán tener una orientación coherente con los objetivos de la gestión. Sin embargo, poco ha sido dicho sobre cómo se tomarán esas decisiones.

Es obvio que una primera respuesta debe recurrir a las disposiciones institucionales que organizan el funcionamiento municipal. Esto es, hay decisiones que deben ser tomadas por el titular del ejecutivo local (alcalde, intendente) otras por el órgano legislativo (Concejo Deliberante). Pero, más allá de una respuesta formal, es evidente que el modelo sugiere procedimientos reales participativos para la toma de decisiones. La participación en la toma de decisiones debe ser entendida, en este contexto, como un compromiso social en pos de cierto objetivo colectivamente determinado y/o de ciertos instrumentos o procedimientos a seguir.

2. Toma de decisiones y articulación de actores

Por consiguiente, la participación debe ser parte de la función del gobierno municipal de articulador de los actores locales y sus relaciones. Esa participación tiene dos dimensiones. Una de ellas se refiere a la toma de decisiones, la segunda a la generación de condiciones para el cumplimiento, por parte de la sociedad local, de un papel activo en la resolución de los problemas de la ciudad.

El gobierno local, luego de identificar los escenarios y actores en cada uno de los problemas a enfrentar, deberá crear mecanismos, procedimientos, instituciones que le permitan integrarlos para la definición de las principales alternativas a desarrollar, así como para definir el papel de cada uno de ellos en su desarrollo.

3. Aspectos instrumentales

Para lo anterior deberán desarrollarse instrumentos específicos en cada una de las siguientes dimensiones.

i) Para la articulación de los actores que integran el aparato municipal. Uno de los puntos clave, en este sentido, consiste en la articulación de los tomadores de decisiones que suelen tener una definición sectorial dentro del aparato y, por ende, perspectivas y proposiciones parciales sobre la ciudad.

La integración del gabinete municipal en una sala de situación, por ejemplo, constituye un instrumento para superar esa dificultad.

ii) Para la articulación de los actores externos al gobierno local. Los escenarios identificados, con los actores y sus relaciones que los integran pueden formalizarse, en la medida que incluyen sujetos diversos, en comisiones de trabajo que se definan en relación a los problemas que vayan a ser atendidos.

iii) La vinculación de las decisiones tomadas fuera y dentro del gobierno local. Los problemas concretos pueden presentarse cuando una decisión es tomada en un ámbito informal (como una comisión de trabajo que vincula al municipio con los actores que integran con sus relaciones el problema de la basura, por ejemplo) y debe ser "retomada" por los organismos formales del gobierno local.

En qué medida se respeta la decisión que surge de la articulación. Ello depende de la representación que haya existido en la participación social que se logró en el escenario que se construyó. No solamente representación social sino también política. En esa medida no habrá una contradicción con la representación política a nivel formal (Concejo Deliberante). Por otra parte dependerá de la presencia en ambos escenarios (el informal y el formal) de los mismos actores (como los concejales en el primero y miembros de éste como informantes en el segundo).

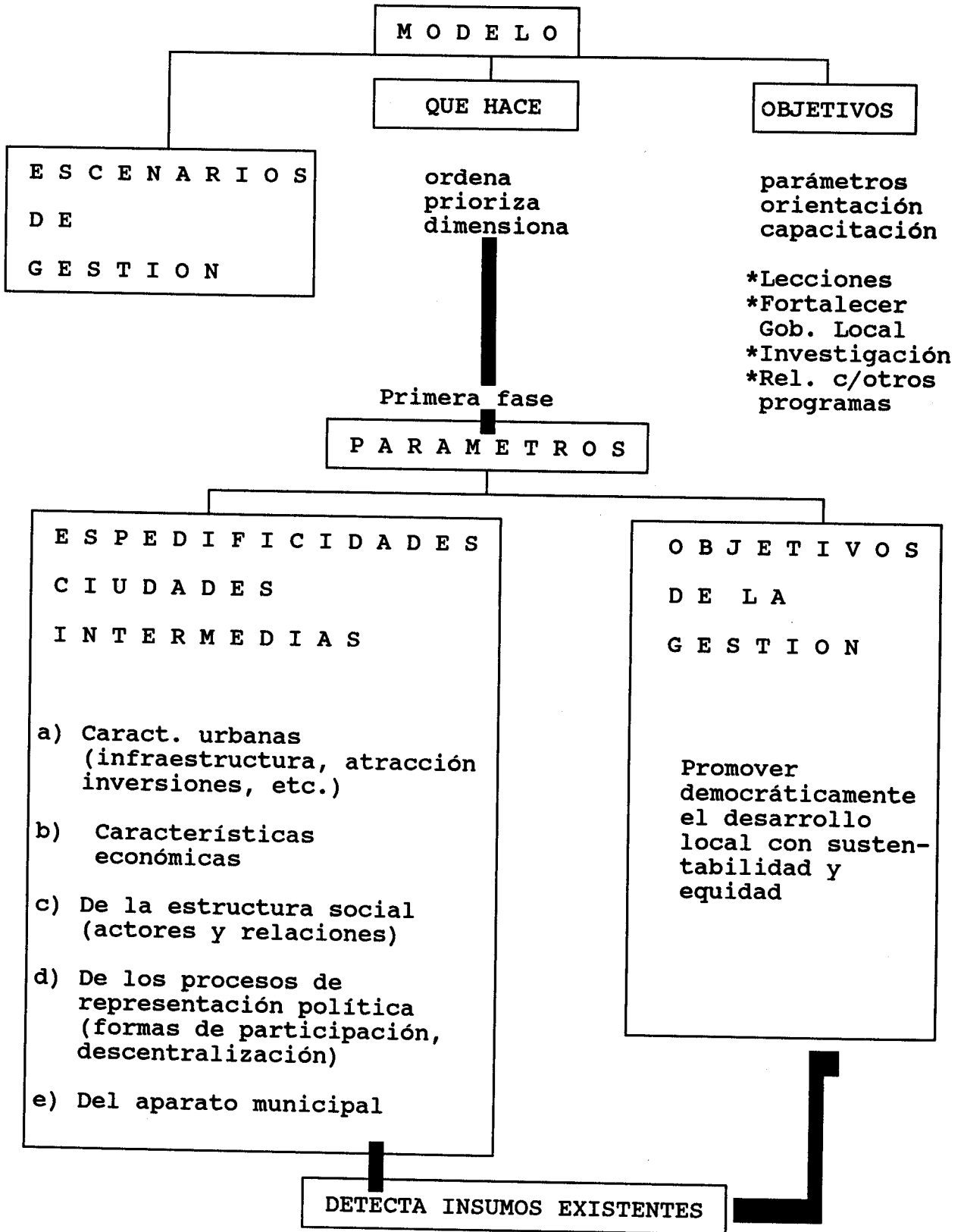
iv) Los aportes técnicos.Cuál es el papel de los técnicos municipales en esos procesos de toma de decisiones. La simple lectura de los puntos anteriores parecería que no tienen papel en esos procesos y que todo se resolvería por acuerdos sociales y políticos. Sin embargo esos acuerdos difícilmente podrían, no solamente tomarse sino sobre todo dar lugar a respuestas adecuadas si no hubiese una importante participación de los técnicos.

Los técnicos pueden estar activamente asociados a casi todos los actores que participan: técnicos municipales, técnicos que apoyan a las organizaciones de base, técnicos de organizaciones no gubernamentales, investigadores académicos, técnicos que apoyan a las organizaciones empresarias, etc.

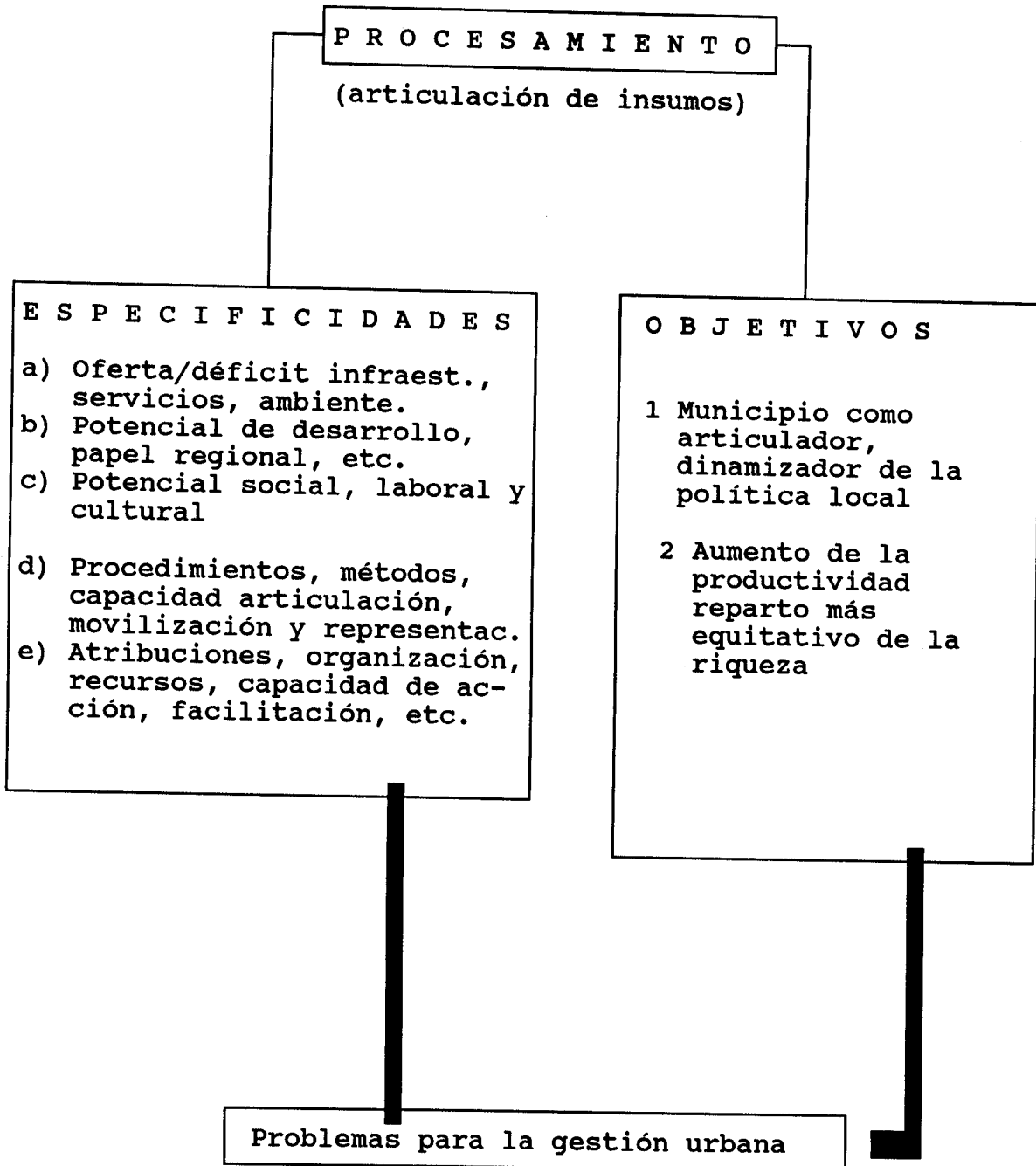
Sin duda, las alternativas que presenten los actores serán más consistentes si, además de permitir el consenso, tienen una rigurosa fundamentación en la realidad y en las posibilidades de producir modificaciones en ella.

v) Los instrumentos de gestión. No menos importante para la aplicación del modelo resultará contar con una batería amplia de instrumentos de gestión, tanto para operar en el aparato municipal (instrumentos administrativos, de gestión de personal, de tributación, etc.) como hacia la sociedad local (metodologías de diagnóstico participativo, planificación estratégica, metodologías de dinamización social, etc.).

GRAFICO 1



Segunda fase



Tercera fase

P R O D U C T O S

C O N D I C I O N E S
E S T R A T E G I C A S

Escenarios
(ámbito institucional,
social, físico)

Actores y relaciones
(configuración social)

P R O D U C T O S

Estrategia global de
desarrollo local

Estrategias particu-
lares

P O L I T I C A S

p r o g r a m a s

con
otros niveles
gubernamentales

con
grupos
comunitarios

con
sector
privado

acciones
propias

Notas

1 La distinción entre ciudades primadas e intermedias se establece a partir de contextos demográficos nacionales. En los países de la región las ciudades primadas presentan una población entre tres a diez veces superior al resto de las ciudades del territorio nacional. Ello se traduce en una mayor complejidad institucional, económica y social. La ciudad con mayor población de un país no tiene que necesariamente ser la capital nacional, como es el caso de San Pablo (con una población de 14 millones de habitantes y uno de los principales centros de la actividad económica del Brasil) con respecto de la capital, Brasilia (con 3 millones y que cumple un rol político-administrativo).

2 Las definiciones de ciudad intermedia son construidas de manera inductiva, a partir de la acumulación de observaciones en los casos seleccionados para la investigación.

3 Entre las dimensiones de tipo cualitativo se encuentra la problemática ambiental, destacando la necesidad de distinguir entre situaciones de especialización económica y de interrelación económica de actividades variadas, vinculándola a la problemática ambiental de las ciudades (Mabel Manzanal, 1984).

4 En el ámbito de esta ciudad hondureña, la concentración de la propiedad de la tierra y la baja densidad en la utilización del suelo son un elemento determinante en el estilo de su urbanización. Se observan grandes áreas de tierra no utilizada dentro del casco urbano que disminuyen la eficiencia en el aprovechamiento de la infraestructura, propician la especulación en el valor de la tierra y dificultan la urbanización. Las acciones de ampliación del perímetro urbano en la periferia este produjeron una revalorización de las franjas intermedias, lo que ha obligado a buscar sitios cada vez más lejanos para alojar a sectores de menores ingresos. Finalmente, la expansión se produce sobre tierras agrícolas con el consecuente deterioro ambiental y disminución de la capacidad productiva. (Aguirre, 1992). Esta situación se reproduce en algunas de las ciudades intermedias analizadas.

5 La complementación del sistema electoral de representación con otros mecanismos de participación directa de los ciudadanos supone formas de fortalecimiento de la democracia.

6 En un reciente trabajo se citan ciudades tales como Tlaxcala, Chihuahua, Chetumal y otras. (Aguilar, 1993).

7 En el sentido de que es entendida independientemente de su calificación (buena o mala, por ejemplo). La gestión puede ser más o menos eficiente (o ineficiente), eficaz (o ineficaz), democrática (o autoritaria), etc. Esa calificación depende de circunstancias locales como riqueza, ingresos, cultura local en sentido amplio (es decir, educación, tradición étnica, patrones rurales, historia, cultura política y comportamientos políticos).

En este sentido, nuestra propuesta de modelo intenta plantear y abordar los componentes para una gestión urbana democrática.

8 Se trata de generar condiciones de infraestructura, financieras y administrativas apropiadas para la producción económica.

9 La promoción de inversiones deberá incluir políticas de apoyo hacia los sectores urbanos, o sea segmentos de la llamada economía popular; promoviendo el uso de la vivienda y el barrio popular para la producción asociativa de bienes y servicios. (Cf. CEPAL, 1992).

10 Debe recordarse que en la actualidad son las ciudades las que más contribuyen a la formación del producto nacional y en consecuencia del desarrollo del país. (Cf. World Bank, 1991).

11 Para quienes deseen profundizar sobre aspectos referidos a los elementos analíticos de la gestión urbana, el punto ha sido ampliamente desarrollado en Herzer H., Pérez P. et. al., 1993).

12 En rigor, el acordar una plataforma política de gobierno municipal constituye un rasgo bastante atípico para las ciudades intermedias de América Latina.

13 La elección de las variables no es un asunto intrascendente. Estas derivan de la concepción que se tiene de la ciudad intermedia y de la gestión urbana en ella, de allí que esta propuesta no sea meramente ejemplificativa. Esto no quiere decir que aquí se realice una determinación excluyente, sino que deberá concretarse la citada concepción general para cada caso.

14 Por ejemplo, una valoración autoritaria de la gestión urbana local produciría problemas diferentes de los que aquí se sugieren y no solamente soluciones distintas para los mismos problemas.

Bibliografía

- Aguilar, G., 1993. "Las ciudades medias en México. Hacia una diferenciación de sus atributos." en Revista Interamericana de Planificación. vol. XXVI, N° 101-102. Guatemala.
- Aguirre, C., 1992. "Ciudad y municipio de San Pedro Sula, Honduras". CEPAL/CNUAH (mimeo), Santiago de Chile.
- Batley R., 1992. Urban Management in Brazil, (3 volúmenes) DAG, Institute of Local Government Studies. The University of Birmingham.
- Carrión D., Hardoy J., Herzer H. García A. (comp.), 1985. Ciudades en conflicto. Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ciudad, El Conejo. Quito.
- CEPAL, 1993 "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina". Elaborado por CEPAL/CNUAH en marco del proyecto "Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina". Santiago.
- CEPAL, 1992. "Las dimensiones sociales de la transformación productiva con equidad". División de Desarrollo Social. (LC/R.1090, 17 de febrero 1992. Santiago de Chile.
- CEPAL, 1992. Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado. (LC/G 1701) Abril, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. (LC/G 1648), Mayo, Santiago de Chile.
- CEPAL, 1990. Changing production patterns with social equity. Santiago de Chile.
- Clichevsky N, Herzer H., Pírez P., Satterthwaite D. et al., 1990 Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. Ediciones GEL/IIED-AL. Buenos Aires.
- Davey K., 1992. The structure and functions of urban government. DAG, Institute of Local Government Studies, The University of Birmingham.
- Fox R., 1985. "Tendencias de crecimiento de la población en ciudades medianas y pequeñas de América Latina". UNFPA. (mimeo)
- Galilea S., 1992. "Ciudad y municipio de Temuco, Chile: Reflexiones metodológicas y conceptuales de investigación". CEPAL/CNUAH (mimeo), Santiago de Chile.

- Galilea S., 1992. "Ciudad y municipio de Temuco, Chile: Síntesis del informe final del estudio de caso". CEPAL/CNUAH (mimeo), Santiago de Chile
- Graizbord, Boris, 1984 "Perspectivas de una descentralización del crecimiento urbano en el sistema de ciudades de México" en Revista de la SIAP vol. XVIII, N° 17.
- Herzer H., Pírez P. Rodríguez C. y Tovillas P., 1993 "Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina." UNCHS (en prensa).
- Herzer H., 1992. Gestión urbana en ciudades medianas seleccionadas de América Latina. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. Doc. de trabajo N° 1 - CENTRO. Buenos Aires.
- Hardoy J., Herzer H., Manzanal M. y Vainstoc A., 1985 "Ciudades intermedias y pequeñas en América Latina y el Caribe. Estudios de caso." UNFPA. (mimeo).
- Hardoy Jorge E. y Satterthwaite D. (ed.) 1986 Small and intermediate urban centres. Their role in national and regional development in the Third World. Ed Hodder and Stoughton, Londres.
- Jordán R., Galilea S, Jordán R, 1986. "El rol de las ciudades intermedias en las estrategias alternativas de ocupación del territorio y de reorganización de los sistemas nacionales de asentamientos en América Latina y el Caribe." FNUAP (mimeo)
- Jordán P., 1992. "Ciudades medianas y gestión urbana en América Latina." CEPAL-División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Manzanal M., 1984. "Las ciudades intermedias y su medio ambiente: consideraciones sobre los asentamientos humanos en regiones periféricas de países subdesarrollados" Revista de la SIAP, vol XVIII, N° 71.
- Pírez P. y Gamallo, G., 1993. Gestión municipal de servicios en Argentina: residuos sólidos y vivienda social. Doc. de Trabajo N° 2 y 3. CENTRO - Buenos Aires.
- Pírez P., 1991. Municipio, necesidades sociales y política local. Ediciones GEL-IIED-AL, Buenos Aires.
- Rondinelli D., 1983. Secondary cities in developing countries. Sage Publications.
- Vapnarsky C. Gorojovsky N., 1990. El crecimiento urbano en la Argentina. IIED-AL y GEL. Buenos Aires.
- World Bank, 1991. Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's. A World Bank Policy Paper. Washington, D.C.