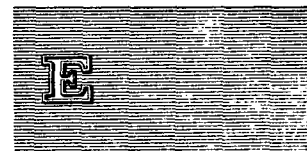


NACIONES UNIDAS



CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CEPAL/G.1278
E/CEPAL/SES.20/G.12
21 de febrero de 1984

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION MUNICIPAL EN
AMERICA LATINA

83-12-2274



NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
GENERAL

E/CEPAL/G.1278/Corr.1
E/CEPAL/SES.20/G.12/Corr.1
5 de marzo de 1984

SOLO: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION MUNICIPAL EN AMERICA LATINA

Corrigenda

1. En la página 6, primera línea después de "locales" debe colocarse punto.
2. En la página 6, segunda línea donde dice "inicios" debe decir "indicios".
3. En la página 6, tercer párrafo, en la quinta línea, agréguese después de "planificación y" "en la formulación".
4. En la página 8, cuarto párrafo, cuarta línea donde dice "a la planificación" debe decir "la participación".

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
Introducción	4
I. CRISIS Y PARADIGMAS PROFESIONALES	4
II. LA SITUACION DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL	8
1. La planificación municipal en la práctica corriente	8
2. Limitaciones de la gestión municipal	10
III. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE PLANIFICACION	14
IV. PLANIFICACION PARTICIPATIVA	16
Notas	19

SECRET

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Resumen

El presente documento ha sido preparado fundamentalmente sobre la base de los aportes de los participantes en la Reunión Consultiva de Expertos en Metodología para la Planificación de los Asentamientos Humanos en el Ambito Municipal, que se llevó a cabo en Cali, Colombia, bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y la Ilustre Municipalidad de esa ciudad, del 1º al 4 de agosto de 1983.

Entre los efectos de la actual crisis mundial que podrían considerarse como positivos cabe destacar el creciente consenso respecto de que en su raíz se encuentra una serie de elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en forma negativa en el desarrollo de todos los países, determinando, en gran medida, entre otros, los problemas del medio ambiente y de los asentamientos humanos y limitando la gama de sus posibles soluciones.

De este reconocimiento se desprende que las acciones tendientes a producir los cambios necesarios para modificar la situación de crisis imperante y, en particular, solucionar los problemas del hábitat y los asentamientos humanos, debieran fundamentarse en una actitud innovadora que permita apartarse de esquemas y conceptos que han demostrado ser ineficientes e ir más allá de la sola búsqueda de mayores recursos financieros -que siempre serán insuficientes- y del uso de paliativos que son generalmente onerosos y han tenido escaso éxito.

La crisis, asimismo, ha puesto de manifiesto que los modelos de desarrollo adoptados durante las décadas pasadas no eran, en mucho, aplicables a la realidad latinoamericana. Para realmente generar un desarrollo sostenido en la región habría que adoptar valores diferentes a los que inspiran dichos modelos y cambiar, modificándolas dinámicamente, las estructuras de producción y consumo para adaptarlas a las posibilidades y recursos de cada país. Se trata pues de impulsar un proceso de reconversión conceptual, en el que la preocupación por la calidad de la vida de toda la población aparece asociada a las condiciones de vivienda, saneamiento básico, suministro de servicios básicos sociales y de infraestructura, equipamiento comunitario, seguridad, etc., que son, en definitiva, componentes esenciales del medio ambiente construido. La percepción de la integración de las condiciones de vida con el medio ambiente construido o hábitat y su necesaria dependencia del grado de desarrollo general, de la organización social y de patrones culturales en constante evolución puede ser la enseñanza más importante de este decenio crítico.

Las formas de gestión y administración de las ciudades prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se fundamentan en conceptos, experiencias e instituciones generados en una situación en la que el centralismo podía justificarse por la necesidad de concentrar poder en el Estado y en una élite funcionalmente indispensable; la población urbana crecía lentamente ofreciendo oportunidades de ajuste cultural a los migrantes, y las necesidades de servicios urbanos podían satisfacerse con medios relativamente modestos.

La situación en las ciudades latinoamericanas, especialmente en las grandes metrópolis, refleja condiciones peculiares, a veces excepcionales, que deben traducirse en teorías y prácticas de la planificación espacial adecuadas a esas condiciones y que deben diferir de las que han sido aplicadas hasta ahora y que han solido ser transferidas, casi sin sufrir modificaciones, de los países de Europa y Norteamérica, pese a que responden a situaciones diferentes. Mantener concepciones y prácticas convencionales puede traducirse, en este caso, en un factor de retardo en relación con la necesidad de racionalizar la organización, equipamiento y utilización del espacio en función de las necesidades del crecimiento económico y el desarrollo social de la población.

La referencia a cuestiones tan amplias como la crisis contemporánea y la descentralización podría parecer innecesaria para el examen de los métodos de planificación urbana que se aplican en América Latina. Sin embargo, hay que tener presente que cualquier revisión metodológica en este campo pierde sentido si no se analiza el papel que les cabe a las instancias municipales en el proceso de desarrollo en general y no solamente en el ámbito restringido del control del crecimiento urbano. En efecto, la mayor parte de las deficiencias funcionales de las prácticas corrientes de planificación tienen sus orígenes en las atribuciones y recursos con que cuentan las autoridades municipales.

Las referencias a la efectividad del poder local y a las limitaciones institucionales que tan frecuentemente se encuentran en el pensamiento crítico sobre las modalidades de planificación vigentes en la región muestran que existe prácticamente un consenso en cuanto a la necesidad de encontrar una nueva distribución de las responsabilidades entre el gobierno central y las autoridades locales, lo que, sin duda, exige considerar materias tan importantes como la representatividad de las autoridades municipales y la participación de la comunidad considerada por todos los expertos como un requisito de la planificación en diversos asuntos, y entre ellos, en la elección de dichas autoridades.

El obstáculo más serio que deben enfrentar los gobiernos locales y una de las principales restricciones de la planificación municipal, es la insuficiencia de los recursos financieros. En las actuales condiciones, la relativa autonomía de las autoridades municipales elegidas directamente por la población no logra alcanzar niveles de efectividad suficientes y, en algunos casos, la dependencia financiera del centro restringe seriamente los grados de libertad en el proceso decisorio y se usa como instrumento de presión para favorecer intereses ajenos al ámbito de la comunidad local.

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

La movilización de la participación colectiva en los procesos de decisión relativos a la satisfacción de necesidades sociales y a la selección de tecnologías apropiadas, deben formar parte de la planificación en este nivel para lo cual se han ensayado, con éxito, algunas experiencias que bien podrían ser recogidas y examinadas dentro de contextos más amplios.

De estas experiencias se desprende que cualquiera que sean las técnicas concretas de participación -las cuales dependerán finalmente de las condiciones nacionales respectivas- ellas se verán grandemente facilitadas por el reconocimiento de la comunidad como un cuarto nivel de desagregación de la estructura del árbol de las decisiones políticas. En realidad, después del gobierno central, de las organizaciones regionales y de las autoridades municipales, la comunidad debe constituir una instancia legítima de organización política, con su propio campo de competencia en las decisiones que afectan a su circunstancia inmediata, y con su propia capacidad de organizar acciones dentro del ámbito territorial que ocupa. La acción descentralizadora no termina, en efecto, en el municipio sino que debe extenderse a unidades menores en donde se expresa un mínimo de homogeneidad de intereses.

Introducción

El presente documento ha sido preparado fundamentalmente sobre la base de los aportes de los participantes en la Reunión Consultiva de Expertos en Metodología para la Planificación de los Asentamientos Humanos en el Ambito Municipal, que se llevó a cabo en Cali, Colombia, bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y la Ilustre Municipalidad de esa ciudad, del 1º al 4 de agosto de 1983, y se ha estructurado en cuatro capítulos. En el primero, Crisis y paradigmas profesionales, se proponen algunos elementos que parecen necesarios para enmarcar e interpretar los debates de la Reunión. En el capítulo II se presenta un resumen de la situación en lo que toca a la planificación urbana, basado en los aportes de los expertos invitados y de algunos trabajos preparados por la CEPAL. En el capítulo III, se incluye un conjunto de reflexiones formuladas en el curso de los debates sobre el carácter que deberían tener en el futuro los sistemas de planificación municipal en la región. Reflexiones similares alcanzan un mayor grado de precisión en el capítulo IV, en el cual se presentan algunas ideas sobre planificación participativa.

El documento reivindica un carácter más político que técnico para la planificación y la sitúa dentro del contexto de los gobiernos locales y es de entera responsabilidad de la CEPAL, aun cuando no hubiese sido posible sin la valiosísima cooperación de los alcaldes, funcionarios de los gobiernos central y municipal, consultores privados y funcionarios internacionales que participaron en la Reunión de Cali.

I. CRISIS Y PARADIGMAS PROFESIONALES

Entre los efectos que podrían clasificarse como positivos de la actual crisis mundial, cabe destacar el creciente consenso respecto de que en su raíz se encuentran una serie de elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en forma negativa en el desarrollo de todos los países, determinando, en gran medida, entre otros, los problemas del medio ambiente y de los asentamientos humanos y limitando la gama de sus posibles soluciones.

De este reconocimiento se desprende que las acciones tendientes a producir los cambios necesarios para modificar la situación de crisis imperante y, en particular, solucionar los problemas mencionados del hábitat y los asentamientos humanos, debieran fundamentarse en una actitud innovadora que permita apartarse de esquemas y conceptos que han demostrado ser ineficientes y pasar más allá de la sola búsqueda de mayores recursos financieros -que siempre serán insuficientes- y del uso de paliativos que son generalmente onerosos y han tenido escaso éxito.

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

La crisis de la energía y del sistema económico mundial ha puesto de manifiesto, dramáticamente, que los modelos de desarrollo adoptados durante los decenios pasados no eran, en mucho, aplicables a la realidad latinoamericana. Para generar realmente un desarrollo equitativo y sostenido, en la región habrá que adoptar valores diferentes a los que inspiraron dichos modelos y cambiar, modificándolas dinámicamente, las estructuras de producción y consumo para adaptarlas a las posibilidades y recursos de cada país. Se trata pues de impulsar un proceso de reconversión conceptual, en el que la preocupación por la calidad de la vida de toda la población aparece asociada, entre otras, a las condiciones de vivienda, saneamiento básico, suministro de servicios básicos sociales y de infraestructura, equipamiento comunitario, seguridad, etc., que son, en definitiva, componentes esenciales del medio ambiente construido o hábitat. La percepción de la integración de las condiciones de vida con el medio ambiente construido y su necesaria dependencia del grado de desarrollo general, de la organización social y de patrones culturales en constante evolución, puede ser la enseñanza más importante de este decenio crítico.

El reconocimiento de que las limitaciones afectan a la sociedad en su conjunto y no solamente a los sectores de menor poder adquisitivo es, posiblemente, otra consecuencia concreta de la crisis. El concepto de un sector social que tendría que renunciar voluntariamente a ciertos privilegios en beneficio de una mayoría marginada que se asienta precariamente en general en la periferia de las ciudades y en los campos, empieza a perder fuerza frente a la percepción de un solo cuerpo social cuyas condiciones críticas de existencia no sólo no cambiarán, sino que empeorarán si no se establece un nuevo orden económico y la plena justicia social basada en la participación y la solidaridad. Esta percepción se contrapone a la tradicional de que la sociedad -o mejor, el gobierno- debía preocuparse, casi como una concesión, del mejoramiento de los barrios habitados por los más pobres y de los asentamientos precarios. El concepto de mejoramiento gradual corresponde a una era en la cual, por dicho medio, podían todavía corregirse o atenuarse las disparidades sociales, y supone que el sector formal tiene capacidad para absorber y transformar al llamado sector informal de la sociedad. En realidad estos conceptos han entrado también en crisis frente a un mundo separado por profundas y crecientes diferencias sociales y económicas pero al mismo tiempo animado por una clara vocación de participación y justicia.

Las formas de gestión y administración de las ciudades prevalecientes en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, se fundamentan en conceptos, experiencias e instituciones generados en una situación en la que el centralismo podía justificarse por la necesidad de concentrar poder en el Estado y en una élite funcionalmente indispensable; la población urbana crecía lentamente ofreciendo oportunidades de ajuste cultural a los migrantes, y las necesidades de servicios urbanos podían satisfacerse con medios relativamente modestos. A partir de los años cuarenta, la población urbana de la región empezó a crecer de modo explosivo y se crearon demandas que superan largamente los recursos disponibles para actualizar y completar el equipamiento urbano. En los tres últimos decenios, no sólo se ha hecho presente un nuevo ritmo de urbanización que ha llegado a ser por momentos varias veces superior a la tasa de crecimiento demográfico nacional, sino que simultáneamente se ha producido una transformación cultural rapidísima y una revolución técnica, especialmente de los medios de comunicación y transporte, que

/ha sido

ha sido importada del exterior sin adaptarla a las características locales a pesar de los inicios del fracaso, los conceptos y las instituciones anteriores a la década mencionada se siguen aplicando en muchos casos a la realidad actual.

La situación vigente en las ciudades latinoamericanas, especialmente en las grandes metrópolis, refleja condiciones peculiares, a veces excepcionales, que deben traducirse en teorías y prácticas de la planificación espacial adecuadas a esas condiciones y que deben diferir de las que han sido aplicadas hasta ahora y que han solido ser transferidas casi sin sufrir modificaciones de países de Europa y Norteamérica, pese a que responden a situaciones diferentes. Mantener concepciones y prácticas convencionales puede resultar, en este caso, en un factor de retardo en relación a la necesidad de mejorar la organización, equipamiento y utilización del espacio en función de las necesidades del crecimiento económico y el desarrollo social de la población.

Un ejemplo claro en este sentido lo constituyen los asentamientos precarios que en general son una característica propia de las ciudades del Tercer Mundo; en América Latina se han convertido en la forma corriente de asentamiento para gran parte de la población. Sin embargo, el fenómeno sigue sin ser considerado en la planificación y de las políticas urbanas de gran parte de los países de la región.

La incorporación de la capacidad productiva de viviendas y servicios conexos que ha mostrado la población que habita los asentamientos precarios (60% del total de la producción de viviendas urbanas), debiera haber impulsado cambios drásticos en muchas de las políticas convencionales; y sin embargo no ha sido así. Todavía no se han dilucidado con suficiente claridad las razones por las cuales el sector público se resiste a incorporar el recurso que dicha capacidad representa y a introducir las innovaciones consiguientes que permitan su utilización como un factor positivo y como un elemento dinamizador importante de la movilización y la participación popular. En este sentido la descentralización, no sólo del gobierno central hacia los municipios, sin también de éstos hacia la comunidad, debe ser considerada como una de las áreas de mayor interés en la búsqueda de nuevos enfoques para la planificación. En realidad, se busca promover una nueva concepción de los asentamientos humanos que suponga una utilización de los recursos humanos y materiales en función de la construcción de una sociedad justa y solidaria.

De esta manera el destino y la calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno. Sin embargo, las ideologías políticas tradicionales no toman en cuenta estos elementos como un componente esencial de los proyectos sociales que proponen alcanzar el bienestar colectivo. La participación de la comunidad en cuestiones propias de la existencia cotidiana constituye un nuevo espacio político que ha empezado a llenar los movimientos urbanos populares y las asociaciones de vecinos y en el cual se mueven con dificultad los partidos políticos tradicionales.

/Se observa

Se observa que si bien uno de los elementos fundamentales de la planificación local debiera ser una imagen-objetivo de largo plazo, en la gran mayoría de los planes de desarrollo urbano no existen propuestas respecto de dicha imagen o del contexto espacial correspondiente. Es sintomático, en este sentido, que el diagnóstico en el cual se apoyan dichos planes urbanos esté constituido, generalmente, por listas de problemas sectoriales o por proyecciones de necesidades corrientemente definidas de acuerdo con criterios técnicos inspirados, implícitamente, en modelos o patrones arbitrarios. En realidad, estos planes se limitan, en muchos casos, a reparar los efectos negativos producidos por cambios sociales no previstos en las estrategias de desarrollo económico y social, reduciéndose la planificación urbana, por lo tanto, a la proposición de acciones correctivas. No se podría, sin embargo, culpar sólo a los planificadores por la ausencia de esa imagen-objetivo que pueda orientar el desarrollo urbano a largo plazo; ella también se explica, y en parte importante, por la limitación del poder municipal.

Referirse a cuestiones tan amplias como la crisis contemporánea y la descentralización podría parecer innecesario para el examen de los métodos de planificación urbana que se aplican en América Latina. Sin embargo, hay que tener presente que cualquier revisión metodológica en este campo pierde sentido sin un análisis del papel que les cabe a las esferas municipales en el proceso de desarrollo en general y no solamente en el área restringida del control del crecimiento urbano. En efecto, la mayor parte de las deficiencias funcionales de las prácticas corrientes de planificación tienen sus orígenes en las atribuciones y recursos con que cuentan las autoridades municipales.

Como cuestión previa al análisis de las metodologías de planificación urbana aplicadas en la región, parece necesario plantear un cuestionamiento de los paradigmas profesionales de los planificadores, urbanistas, arquitectos, ingenieros y científicos sociales que actúan, ya sea en el sector privado o en el ámbito del sector público, en funciones que tienen relación directa con la formación y reposición del hábitat humano.

Toda actividad profesional se orienta institucionalmente siguiendo conjuntos de ideas, códigos éticos, costumbres y formas de transmisión de conocimientos que son compartidos por consenso, generalmente implícito, por las personas que se agrupan alrededor de una misma práctica social. Estos paradigmas ^{1/} tienden a mantenerse indefinidamente a pesar de que los contextos sociales y políticos dentro de los cuales se insertan cambian constantemente por efecto de las transformaciones históricas inherentes a toda sociedad.

Las contradicciones entre la dinámica del cambio social y el carácter estático que tienen, de hecho, los paradigmas profesionales provocan crisis periódicas, especialmente en las sociedades en rápida evolución. Algunas veces, las contradicciones señaladas se manifiestan en forma de desajustes entre el sistema educativo y los marcos jurídicos e institucionales que establecen las condiciones dentro de las cuales deben ejercerse las actividades profesionales. Así parece haber sucedido, en lo general y lo particular, con la planificación en América Latina.

En el caso de los asentamientos humanos, la crisis de los paradigmas exige cuanto antes no sólo introducir mejoramientos parciales, sino hacer una revisión a fondo de los programas de capacitación actualmente en marcha.^{2/}

II. LA SITUACION DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL

1. La planificación municipal en la práctica corriente

En términos generales puede decirse que en la práctica la planificación urbana se inició en América Latina como una forma de respuesta a la necesidad de contar con un método para "ordenar el crecimiento de las ciudades" cuya inusitada aceleración se había hecho dramáticamente visible a partir de los años cuarenta. En esa época el proceso de urbanización de la mayor parte de los países de América Latina experimentó una violenta aceleración como lo demuestra la fuerte inflexión mostrada por la curva del crecimiento demográfico urbano a partir de 1940.^{3/}

En la idea de ordenamiento estaba implícita la aplicación de medidas de carácter correctivo o "regulador" del crecimiento en sus aspectos físicos o materiales, principalmente de la expansión del perímetro urbano que delimita el ámbito jurídico-administrativo de la ciudad y que se supone dotada de servicios básicos y sujeta a control oficial en materia de edificación. Los planes reguladores se concentran, por lo mismo, principalmente en el uso del suelo, en la densidad de ocupación, en el llamado sistema arterial y en la localización de edificaciones públicas y áreas de uso público. La naturaleza eminentemente física o espacial de estos planes reguladores soslaya, de hecho, la capacidad efectiva de las autoridades locales para llevar a efecto dichos planes y excluye la posible participación de la población. Parecía que las razones técnicas eran suficientes para demandar la obligatoriedad legal de los planes, tema que constituyó por años la principal reivindicación de los planificadores.

En años más recientes, sin embargo se ha modificado apreciablemente la forma de percibir la planificación; ese cambio en verdad, se venía notando desde hace ya unos 15 años, cuando empezó a hacerse evidente que los métodos de planificación empleados para "ordenar el crecimiento urbano" resultaban insuficientes. Dicho cambio se ha manifestado fundamentalmente, por una parte, a través de un escepticismo en cuanto a la eficacia general de la planificación dentro de los actuales marcos institucionales, jurisdiccionales, financieros y de capacidad técnica efectiva en que se desenvuelve la acción de los municipios y, por otra, en las demandas para que se reformulase la naturaleza y contenido de la planificación municipal y de los conceptos teóricos en que se sustenta.

Existe, por otra parte, un amplio consenso en que la eficacia de la planificación reside básicamente en la representatividad de las autoridades locales en relación con la comunidad; la necesaria descentralización de la facultad de decidir en materias que atañen directamente al hábitat humano; y a la planificación de la comunidad en los planes y proyectos de gestión local. En cuanto a la participación ésta debe entenderse como la intervención de la población, de modo organizado y colectivo, para lograr la satisfacción de necesidades sociales previamente definidas por ella misma.

Descentralización y participación son, en efecto, los dos conceptos que más insistentemente mencionan los expositores de una corriente de opinión que ha pasado a ser mayoritaria y que se encuentra crecientemente respaldada por cambios recientes en la legislación y por el surgimiento de nuevas formas de organización popular en muchos países.

La naturaleza de la planificación municipal ha sido también cuestionada por el hecho de limitarse a aspectos estrictamente técnicos y materiales. Dicho de otro modo, se sostiene que la acción municipal se restringe a corregir las consecuencias negativas, materiales y ambientales, de un modelo de desarrollo basado en la concentración, tratando los síntomas y no las causas de los problemas técnicos y sociales. Por otra parte, en las condiciones actuales la planificación se concreta en programas de gobierno en los cuales el papel de las instancias locales se reduce a servir de canales de aplicación de políticas nacionales no siempre coherentes con las necesidades de la población. Cuando el gobierno central monopoliza la generación y aplicación de las políticas de desarrollo urbano, la inevitable generalización del diagnóstico torna inoperante los planes de desarrollo municipal, especialmente en lo que toca a las tecnologías y al diseño aplicados a la producción de bienes y servicios habitacionales. En las actuales circunstancias, tecnología y diseño se convierten en factores que contribuyen a la enajenación cultural y al desperdicio de recursos naturales y de capacidades humanas, y afectan negativamente las formas de organización de las economías locales.

Cuando los planes y programas constituyen sólo un requisito para lograr la asistencia de los organismos del gobierno nacional, adquieren un carácter centralista y burocrático en que domina la norma por sobre el uso de criterio que respondan a las condiciones locales, lo cual esteriliza la creatividad de las instancias municipales y aliena la participación de la comunidad.

Dentro de estas modalidades los gobiernos centrales no sólo establecen las prioridades de inversión sino que muchas veces son los propios organismos centrales los que preparan los planes de desarrollo local. Otras veces, los planes locales dependen de las iniciativas de órganos locales descentralizados que actúan, en realidad, como agentes de entidades nacionales de servicios o de corporaciones regionales que administran políticas nacionales de asistencia técnica y financiera.

Por su parte, la acción de las autoridades locales se orienta corrientemente hacia planes referidos exclusivamente a aspectos físicos y no a procesos sociales; hacia obras materiales más bien que hacia objetivos vinculados al mejoramiento de la calidad de vida y del hábitat del conjunto de las comunidades que componen la jurisdicción municipal, materia en que generalmente las políticas nacionales imponen criterios arbitrarios que no consideran los intereses locales. Estos criterios, las más de las veces de tipo sectorial, comúnmente ni siquiera son coordinados por un organismo nacional que aplique una sola política en relación con los asentamientos humanos.

Algunas veces se comprueban discrepancias tanto entre los objetivos políticos de las autoridades municipales y los del gobierno central como entre aquellos y los criterios técnicos de los organismos locales a cargo de la extensión y administración de servicios públicos. Lo primero muestra la ausencia de mecanismos para llegar a un consenso entre los objetivos discrepantes locales y nacionales. Lo segundo denota una grave falta de articulación entre los criterios técnicos y los políticos y una diferencia entre objetivos transitorios, basados por una parte en el prestigio político y de más largo plazo, basados por otra en una visión de las necesidades básicas de la población no satisfechas.

/La participación

La participación ofrece una posibilidad todavía no suficientemente aprovechada para superar esta situación; para ello, sin embargo, es necesario reconocer que la comunidad debe constituir un nivel de descentralización con un alto grado de autonomía que rebasa el ámbito de las instancias regional y municipal. De no ser así, la participación de la población se limita, como sucede con frecuencia, a eventuales consultas y audiencias públicas en relación con proyectos específicos que suponen importantes decisiones de inversión y localización, en las cuales la intervención del público constituye un medio práctico para resolver incompatibilidades de intereses, en que quedan excluidos en general, los estratos de menores ingresos.

En todo caso, la sola iniciativa local no basta para lograr una mejor coordinación entre las funciones del gobierno central y las autoridades municipales; se requiere además políticas nacionales explícitas en materia de desarrollo y de gestión y administración de los asentamientos humanos y del medio ambiente. Desafortunadamente son muy pocos los países latinoamericanos que aplican dichas políticas en los campos de actividad mencionados.

Más aún, cuando existen dichas políticas, se observan desacuerdos entre las mismas y las estrategias de desarrollo que en general responden a la aplicación de modelos económicos de concentración-exportación. En efecto, si bien en algunos países existen políticas que buscan la descentralización de la población y las actividades económicas y se orientan a mejoramiento de las condiciones de vida en las ciudades medias y pequeñas, en la práctica la aplicación de modelos de desarrollo basados en la dinamización de sectores tales como la industria y la agricultura de exportación, ha tenido como resultado una mayor concentración.

2. Limitaciones de la gestión municipal

La experiencia del gobierno local se presenta, en la práctica, sumamente limitada debido, en general, a restricciones de su competencia administrativa y de la disponibilidad de recursos financieros y de personal calificado. En estas condiciones la planificación no puede constituir un instrumento eficaz para elaborar y ejecutar políticas, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades municipales.

Es notable la limitación de los objetivos de la planificación municipal; en la gran mayoría de los casos son de tipo físico y se orientan hacia la definición y control del uso del suelo, el suministro de servicios públicos y equipamiento urbano, y la construcción de la infraestructura. En el primero de estos campos, hay limitaciones jurídicas y de las facultades para intervenir sobre la especulación inmobiliaria que le restan efectividad al control municipal y hacen que las normas de uso del suelo se hayan convertido, en gran medida, en letra muerta. En lo que toca a los dos últimos aspectos, las administraciones municipales muy a menudo sólo cumplen la función de intermediarios en relación con organismos centrales u organismos descentralizados del gobierno central, de donde provienen la mayor parte de los recursos necesarios. En estos casos, la naturaleza de los bienes y servicios que han de producirse, así como los patrones y las normas de procedimientos y control, son dados por las condiciones del financiamiento o por presiones del organismo financiador, con lo cual se reducen al mínimo las

/posibilidades del

posibilidades del gobierno municipal en materia de planificación. De este modo los municipios terminan actuando más bien como ejecutores de políticas nacionales que como instancias de gobiernos dotadas de autonomía. Como consecuencia de esta modalidad de acción suele ocurrir que los bienes y servicios producidos no sean compatibles ni con las características económicas, sociales y culturales de la población ni, muchas veces, con las características ambientales específicas.

En un estudio de nueve ciudades de tamaño medio llevado a cabo por la CEPAL en colaboración con el Gobierno del Brasil,^{4/} se estableció que los principales problemas experimentados por los municipios son: discontinuidad administrativa, deficiencias en el aparato administrativo local, ausencia del planteamiento visto como un proceso, especulación inmobiliaria, dificultades en la absorción de mano de obra calificada, inexistencia de financiamiento a fondo perdido, y alto costo de los recursos financieros de las instituciones públicas. Estas conclusiones, que en general son aplicables a la mayor parte de los otros países latinoamericanos, señalan, además, que:

a) se observa una deficiencia generalizada de la capacidad técnica instalada (planteamiento, ejecución, mantenimiento y administración) en el plano local, la que se origina especialmente en la limitación cuantitativa de los recursos humanos disponibles;

b) la oferta oficial de servicios no siempre corresponde a las necesidades de la población. Dada la imperfección de los instrumentos de percepción de estas necesidades cabe dudar que coincidan los puntos de vista de la comunidad y de la municipalidad respecto de las necesidades, en lo que se refiere a servicios urbanos;

c) la posible discrepancia entre los puntos de vista de la comunidad y de la municipalidad obedece, en gran parte, a factores externos que limitan a priori el universo de percepción de las necesidades de la población;

d) en determinados casos, y por sus propias deficiencias técnicas, ciertos municipios son, de hecho, incapaces de comprometer sus recursos financieros, actuales o potenciales. En estos casos, el superávit presupuestario resultante refleja un falso cuadro de la solidez financiera municipal;

e) la reducida capacidad de la población para pagar los servicios urbanos es el obstáculo principal para atender las necesidades de la población, en algunas ciudades estudiadas del 50 al 65% de la población no está en condiciones de pagar las tarifas de agua y alcantarillado;

f) la estructura de ingresos, juntamente con la precaria base económica de la mayoría de las ciudades (estudiadas), impone límites severos al sistema tributario municipal, lo que a su vez obstaculiza la captación de recursos financieros del exterior. Se observa frecuentemente que la (eventual) oferta de nuevos servicios urbanos acarrearía crisis financieras municipales en el caso en que tales servicios fuesen efectivamente establecidos, y

/g) la

g) la asistencia financiera federal está condicionada por patrones tecnológicos que suponen modos de atención poco flexibles y para cuya aplicación no siempre se cuenta con capacidad operativa local. Si dichas condiciones efectivamente se cumplieren, una fracción significativa de la población quedaría excluida debido a la limitación en la capacidad de pagos mencionada.5/

En general, únicamente los municipios de las ciudades más grandes disponen de departamentos o agencias técnicas capaces de tomar a su cargo el conjunto de funciones en que se incluyen las de planificación, las de gestión y las de participación, y no sólo las de planificación, que por sí sola resulta insuficiente. Es probable que a esta incapacidad puedan atribuirse, en gran medida, los fracasos que con tanta frecuencia se hacen notar en relación con la gestión del gobierno local. A este respecto, existe consenso en que hay que dotar cuanto antes a los municipios de unidades técnico-administrativas aptas para el manejo integrado de estas tres variables.

La condición, establecida por algunos gobiernos centrales, de que los municipios cuenten con planes de desarrollo para obtener ayuda financiera, ha tenido como consecuencia la proliferación de planes en los que la planificación se reduce a la definición de normas que aseguren el cumplimiento de las condiciones impuestas por los órganos del gobierno central para otorgar financiamiento a proyectos cuya naturaleza y características muchas veces son establecidas por esos mismos órganos. Algunas veces los propios organismos del gobierno central toman a su cargo la preparación de los planes de desarrollo municipal o financian la contratación de consultores independientes para esos efectos.

De esta manera, la condición de que exista un plan para recibir asistencia del gobierno central ha dado lugar, cuando el municipio no cuenta con capacidad instalada permanente, no a que se cree dicha capacidad sino a que se sustituyan transitoriamente los organismos municipales de planeación por consultores privados, básicamente porque dominan las intrincadas exigencias de carácter técnico y financiero que se requieren para la transferencia de recursos del gobierno central o del sistema bancario. En la práctica, los mecanismos de asistencia son, por lo general, sumamente complejos y pueden frenar más que promover las iniciativas locales. Al mismo tiempo, si bien cabe destacar que en muchas ocasiones la intervención de consultores externos para una tarea específica inhibe la formación de una capacidad técnica local de administración y orientación ejecutiva de los planes, es preciso reconocer que esa intervención puede ser de gran utilidad a mediano y largo plazo si ella contribuye a la creación o fortalecimiento de cuerpos técnicos municipales permanentes.

En las administraciones municipales de las ciudades más grandes de algunos países de la región se han establecido organismos de planificación y organismos sectoriales descentralizados que están dotados de suficientes recursos como para gozar de un grado considerable de eficiencia técnica y administrativa y de una relativa independencia en relación con el gobierno central. Estas experiencias, en muchos casos exitosas, debieran servir de base para la organización de los sistemas de planificación de otras ciudades en situaciones similares.

En varios otros países existe una tendencia a crear corporaciones de desarrollo regional que frecuentemente incluyen dependencias destinadas a apoyar a las entidades municipales. En otros, el propio gobierno central ha elaborado y aplicado políticas de apoyo a los municipios, tendientes a simplificar los mecanismos y métodos de asistencia y a la capacitación de personal a fin de ir preparando a las administraciones locales para que resuelvan por sus propios medios los problemas de planeamiento y gestión municipal.

Este aumento de la capacidad operativa del municipio es condición indispensable para la descentralización y elemento fundamental de cualquier estrategia destinada a elevar el grado de autonomía local. Cuando no se acrecienta la capacidad ejecutiva, la gestión local tiende a depender de la voluntad de organismos y funcionarios del poder central, lo cual perpetúa el centralismo y la dependencia.

El obstáculo más serio que deben enfrentar los gobiernos locales y una de las principales restricciones de la planificación municipal es la insuficiencia de los recursos financieros. En las actuales condiciones, la relativa autonomía de las autoridades municipales elegidas directamente por la población no logra materializarse en grado suficiente y, en algunos casos, la dependencia financiera del centro restringe seriamente los grados de libertad para la adopción de acciones y se usa como instrumento de presión para favorecer intereses ajenos al ámbito de la comunidad local.

Para corregir esta situación, en varios países de la región se han creado organismos y mecanismos para la transferencia de recursos extraordinarios a los municipios. Sin embargo, con algunas pocas excepciones, los recursos del gobierno central que pueden ser transferidos de esta forma son muy escasos en relación con las necesidades y están, además, limitados por la exigua capacidad de endeudamiento de los municipios.

Como ya se anotó, en algunos países existen órganos municipales que están a cargo de servicios específicos y que constituyen, por lo general, empresas públicas descentralizadas dotadas de patrimonio propio y considerable autonomía en su funcionamiento. Este modelo, asociado con instrumentos legislativos con arreglo a los cuales puede recuperarse parte de la valorización que de la propiedad privada por efecto de las obras públicas, ha permitido equipar mejor los asentamientos urbanos que en las ciudades que no cuentan con este tipo de organismos. Sin embargo, las ventajas de una administración autónoma, generalmente eficiente, suelen transformarse en una característica que tiene valor por sí misma y termina imponiendo rigideces y criterios puramente económicos a la planificación municipal. Muchas veces la programación de la extensión de los servicios de estas entidades paramunicipales sustituye a la planificación y contribuye a reducir sus alcances.

III. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

La experiencia acumulada con la aplicación durante más de treinta años de políticas tendientes a proporcionar vivienda, servicios públicos básicos, equipamiento y otros bienes de capital social, parece indicar la necesidad de promover cambios radicales tanto en los conceptos y en los instrumentos utilizados, como en los sistemas y fundamentos teóricos de la planificación nacional y local. En ambos casos, la descentralización y la participación parecen ser elementos clave en las propuestas de alternativas a la situación actual.

Cualquier esfuerzo por perfeccionar el concepto y la práctica de la planificación municipal sería poco provechoso si no se revisaran con ánimo innovador los sistemas de administración local. En realidad, como ya se indicó, muchas de las deficiencias observadas en la planificación en este ámbito son consecuencias prácticamente inevitables de las limitaciones en las atribuciones legales de las autoridades municipales y de las restricciones en cuanto a los recursos financieros y de organización de que disponen. La metodología de la planificación y la reorganización institucional son dos aspectos de la misma cuestión.

Así por ejemplo, es importante tener presente que las limitaciones muy claras, especialmente en lo económico, que afectan a nivel municipal no deben necesariamente traducirse en una separación horizontal entre los ámbitos de competencia de los gobiernos central y municipal. La distribución de las funciones entre estas dos categorías de administración debería reconocer la existencia de esferas administrativas intermedias (estados, departamentos, provincias) que puedan cumplir funciones de coordinación y arbitraje, además de un rol activo como agentes del desarrollo regional.

Por otra parte, la planificación local debería tener un carácter menos tecnocrático y más participativo y rebasar su carácter tradicionalmente físico o espacial para orientarse hacia la esfera más amplia del desarrollo socioeconómico en la escala de las comunidades territoriales situadas dentro de la jurisdicción política de los municipios. Una planificación municipal de ámbito ampliado es aquella que procura alcanzar objetivos de desarrollo general a escala local y no meramente el control físico de las manifestaciones locales del crecimiento económico.

Es claro que dentro de una perspectiva descentralizadora habría que pensar en una división de funciones entre el gobierno central, al cual le correspondería idear y ejecutar las políticas de ordenamiento territorial a escala nacional, y las autoridades locales (regionales y municipales) a las cuales competiría la promoción del desarrollo socioeconómico de las comunidades locales y el mejoramiento de la calidad de vida.

La naturaleza, carácter, ámbito y campo de acción de la planificación municipal tienen, por lo tanto, que redefinirse dentro del contexto global del desarrollo socioeconómico. Hay que reconocer, en primer lugar, la pertinencia de la intervención municipal en cualquier campo de actividad dentro de su jurisdicción territorial. En este espacio la acción de las autoridades municipales debe entenderse orientada hacia el mejoramiento general de la calidad de vida y

/no solamente

no solamente hacia el ordenamiento territorial o a la estructuración de planes de obras públicas.

En este sentido es necesario tener presente que dicha jurisdicción territorial en la gran mayoría de los casos comprende comunidades urbanas y rurales; sin embargo, la planificación local o municipal se orienta, en la práctica, exclusivamente a las comunidades urbanas. En verdad, lo urbano y lo rural son dos dimensiones de una misma realidad inseparable; de allí que los planes de desarrollo que se enfocan sólo desde un punto de vista urbano, tiendan a fracasar mientras no se disponga de una visión integrada del espacio y las economías rurales y urbanas.

El análisis de la planificación municipal como un instrumento político puede ser visto desde tres ángulos diferentes: a) como medio de elevar la racionalidad de las políticas públicas; b) como recurso administrativo destinado a lograr una mayor eficacia ejecutiva en los proyectos del gobierno, y iii) como construcción de una imagen-objetivo cuya finalidad es orientar en el largo plazo las estrategias y planes de desarrollo municipal.

La planificación como medio de elevar la racionalidad de las políticas públicas supone un aumento real de la autonomía municipal y depende del avance de la descentralización y de la participación popular como medios de movilizar recursos no convencionales de organización, trabajo y aun de ahorro familiar. En este sentido, la reforma institucional es la vía más segura para racionalizar las políticas locales y asegurar su ejecución. Esta reforma asumirá, sin embargo, características diferentes dentro de cada contexto nacional, por lo que no es posible hacer recomendaciones específicas.

La planificación local entendida como medio de maximizar la eficiencia social y económica de las acciones de la autoridad, adquiere el carácter de programación operativa, esfera en que se requieren primordialmente métodos simples de formulación y evaluación de proyectos de gestión municipal. Estos, sin duda, varían mucho en cuanto a su naturaleza técnica, pero pueden llevarse a la práctica adoptando procedimientos uniformes por ejemplo para la identificación de iniciativas y necesidades, y para la selección de alternativas tecnológicas, de criterios de financiamiento, de opciones operativas y de formas de ejecución y administración. Cabe señalar que como los proyectos de gestión local incluyen tanto a los de iniciativa municipal, como los originados en los sectores populares o informales, las dependencias técnicas y administrativas del municipio deberían estar preparadas para apoyar los esfuerzos de las comunidades y personas que recurren a la autogestión para la atención de sus necesidades habitacionales y de servicios.

La construcción de una imagen-objetivo de largo plazo del hábitat humano es un esfuerzo colectivo y permanente, en el cual las autoridades municipales tienen ciertamente un importante papel coordinador, pero cuya responsabilidad corresponde a toda la sociedad civil. Esta imagen puede contribuir a la búsqueda de estilos alternativos de desarrollo, a la integración de las sociedades nacionales y al cambio de los patrones de consumo que tan necesarios son para aproximar las expectativas sociales a las posibilidades reales de las economías latinoamericanas. La visión de un hábitat humano más satisfactorio para toda la población puede ser un medio para estimular la identidad local y nacional y la autoafirmación y la confianza propia que son indispensables para un desarrollo integrado.

/En principio,

En principio, la planificación debe orientarse hacia la acción más que al establecimiento de normas. Debe tener plena conciencia del valor instrumental de la legislación, pero no sustituir la acción concreta efectiva por una meramente normativa, como sucede frecuentemente. Para ello, se requiere una condición esencial: sustituir el concepto de norma por el de principio activo dotado de orientación y capaz de adaptarse a las necesidades de diferentes comunidades y a los cambios que exige el paso del tiempo.

Así la planificación, entendida como un principio dinámico y no como un conjunto de normas estáticas, se aproxima al concepto de gestión, y contiene una gran potencialidad operativa. Por una parte, es compatible con la idea de proyectos de gestión local y, por otra, permite establecer condiciones favorables para la formulación de estrategias de desarrollo municipal que se propongan alcanzar, en un período de tiempo proporcional a las posibilidades locales, una imagen-objetivo de largo alcance, previamente definida. Esta manera de concebir la planificación a nivel local tiene la virtud de ofrecer alternativas viables aun para los municipios de menor tamaño que así podrían disponer de métodos simples y proporcionados a sus limitaciones técnicas. En estos casos, dicha imagen-objetivo podría ser suministrada por las instancias intermedias -regionales, provinciales o departamentales- y coordinada dentro de las políticas nacionales de asentamiento humano y ordenamiento territorial, tarea en la que los organismos de apoyo municipal del gobierno central cumplirían funciones de innegable importancia.

IV. PLANIFICACION PARTICIPATIVA

Cualquiera que sean las formas concretas de intervención del sector público en los procesos sociales, económicos y culturales en el ámbito del municipio y las estructuras institucionales que adopte la administración local, es muy posible que, si prosiguen las tendencias democratizadoras de las sociedades latinoamericanas, las innovaciones de los sistemas de planificación municipal avanzaarán en un sentido tendiente a: a) perfeccionar sus métodos de percepción de las necesidades comunales; b) identificar conjuntos de proyectos alternativos para atender dichas necesidades; c) definir criterios de análisis para seleccionar las alternativas socialmente más efectivas, de menor costo de oportunidad y ambientalmente más adecuadas; d) organizar a la comunidad para que pueda asumir el papel de agente activo en los procesos decisorios y en la ejecución de las opciones elegidas, y e) organizar internamente su capacidad de gestión para procurar y combinar los recursos necesarios de entre aquellos que están a disposición del municipio, de los que pueden ser aportados por la comunidad y los que deben ser solicitados al gobierno central.

Dentro de una perspectiva de esta índole, la participación de la colectividad adquiere dos caracteres diferentes pero complementarios: a) en cuanto mecanismos de definición de necesidades "sentidas" por la comunidad y de selección de opciones para la satisfacción de las mismas, y b) en cuanto organización de la acción comunal para participar directamente en la ejecución de dichos proyectos, principalmente a través de la organización del trabajo, de aportes personales y colectivos, y del uso adecuado de las infraestructuras e instalaciones públicas.

/Aun cuando

Aun cuando no parece necesario ahondar en las razones por las cuales la definición de las necesidades de la comunidad no puede ser mejor expuesta que por ella misma, cabe anotar que subsiste la cuestión de buscar los procedimientos por medio de los cuales se pueda establecer eficazmente el consenso entre personas y grupos que representan normalmente intereses diferentes, frecuentemente antagónicos.

En el proceso de formulación de proyectos la selección de la tecnología que se ha de emplear en la producción de bienes y servicios habitacionales adquiere excepcional importancia, no sólo como medio de asegurar la satisfacción de las necesidades reales de los usuarios, sino también como forma de prevenir que los efectos de los procesos de producción afecten negativamente a la economía local, contradigan los patrones culturales de la población y causen deterioro del medio ambiente. Como bien se sabe, los efectos de la producción de bienes y servicios pueden ser muy diferentes para la sociedad y el hábitat según sean la naturaleza de los recursos e insumos empleados, la intensidad relativa con que se utilice la mano de obra y el capital y la calidad del diseño y de los demás factores técnicos que intervienen en la producción. La experiencia ha demostrado ampliamente que, por ejemplo, las tecnologías basadas en la producción en gran escala y en el uso intensivo del capital suelen perjudicar a las empresas medias y pequeñas en favor de la gran empresa centralizada, en detrimento de las comunidades medias cuya estructura económica depende, en la mayoría de los casos, de estas empresas de menor tamaño.

La movilización de la participación colectiva en los procesos decisorios relativos a la satisfacción de necesidades sociales y a la selección de tecnologías apropiadas, forman parte de la planificación participativa, una forma particular de planificación para la cual se han ensayado, con éxito, algunas experiencias que bien podrían ser recogidas y examinadas dentro de contextos más amplios.^{6/}

Cualquiera que sean las técnicas concretas de participación -las cuales dependerán finalmente de condiciones nacionales específicas- ellas se verán grandemente facilitadas por el reconocimiento de que la comunidad constituye, después del gobierno central, los gobiernos regionales y los locales, un cuarto nivel de desagregación de la estructura del árbol de decisiones políticas. En realidad, la comunidad debe establecer una instancia legítima de organización política, con su propio campo de competencia en las decisiones que afectan a su circunstancia inmediata, y con su propia capacidad para organizar acciones dentro del ámbito territorial que ocupa. La acción descentralizadora no termina, en efecto, en el municipio sino que debe extenderse a unidades menores en las cuales se expresa un mínimo de homogeneidad de intereses. Y no existe, ciertamente, un área de identidad de intereses más clara que la vecindad física: la calle, la manzana y el barrio, en resumen el territorio que una comunidad reconoce como propio, han sido ya aceptados como expresiones concretas de esta comunidad de intereses.

Es necesario señalar que la instancia comunal básica antes definida, es la esencia de un nuevo espacio político para el cual no existen estructuras organizativas establecidas ni teorías suficientemente acabadas. Los partidos políticos en general no han elaborado, en este sentido, posiciones congruentes con las posturas que caracterizan sus puntos de vista respecto de los problemas nacionales, lo que ha dado lugar a que el debate político en el plano municipal se convierta en mera prolongación del que se sostiene respecto de los planteamientos de carácter nacional; eso se traduce en una nueva forma de centralismo en cuanto desconoce las reivindicaciones locales y sus proyecciones en la vida cotidiana.

El espacio político local está inevitablemente vinculado a la cuestión de la calidad de vida y por lo tanto a la construcción y utilización del hábitat. En realidad, la experiencia cotidiana es la fuente de interés que moviliza la participación política en su expresión más inmediata. Cuando no existen canales institucionales, la participación se manifiesta, como lo demuestra la experiencia, a través de organizaciones de vecinos creadas generalmente para reivindicar intereses conculcados, o para satisfacer directamente las necesidades colectivas cuando ello no pueda lograrse a través de los canales institucionales regulares. La especificidad de objetivos y su carácter práctico y generalmente emergente, determina en muchos de estos casos una precariedad organizativa que no se compadece con los objetivos perseguidos. Por otra parte, la experiencia de la participación ha sido frecuentemente deformada por ciertas prácticas populistas destinadas a manipular las organizaciones espontáneas. En este sentido, la participación debe ser entendida como un proceso continuo que no puede limitarse a la libre expresión de opiniones, ni a intervenciones ocasionales en materias de interés colectivo. La participación es una práctica sostenida, con profundo sentido didáctico, cuyo ejercicio puede dar a la gestión municipal un contenido político de gran importancia para afianzar el poder de las autoridades locales y añadir, mediante el aporte de recursos no convencionales, una nueva potencialidad a la capacidad de acción del municipio.

En cuanto a recomendaciones sobre metodologías para la planificación municipal, al parecer antes de proponer innovaciones más concretas habría que definir mejor la acción en relación con el hábitat humano, y eso a su vez supone una revisión sustantiva de la división de responsabilidades entre el gobierno central y las autoridades municipales, y un aumento real de la dotación de recursos a disposición de los municipios.

Es difícil ofrecer recomendaciones concretas de reforma institucional porque se trata de un terreno que depende exclusivamente de factores nacionales, los cuales, no sólo están vinculados a circunstancias políticas sobre las cuales no cabe opinión ni comentarios sino varían notablemente de un caso a otro. En general, lo único que puede señalarse en este sentido, es que se observa una tendencia a la descentralización en varios países latinoamericanos, algunos de los cuales ya han introducido cambios jurídicos básicos en este sentido. La proyección de estas tendencias podría conducir en el futuro a la creación de nuevas estructuras institucionales caracterizadas por una mayor autonomía municipal, la cual está, por lo demás, reconocida y amparada en todas las constituciones nacionales de los países de la región.

Si esta suposición es correcta, se puede anticipar que en el futuro, las administraciones municipales dispondrán efectivamente de mayor poder no sólo para controlar de modo más eficaz el uso y la expansión del espacio construido, sino también para aumentar su capacidad de iniciativa, decisión y ejecución de programas que supongan formas más decididas de intervención en los problemas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del territorio bajo la jurisdicción municipal.

Notas

1/ Véase, T.S. Kuhn, Structure of scientific revolutions, University of Chicago Press, 1970.

2/ Véase, Formación y Capacitación en Materia de Asentamientos Humanos: Análisis de la Situación Actual y Propuesta para un Programa de Acción Regional (E/CEPAL/SES.20/G.11).

3/ Con excepción de la Argentina, Cuba, Chile y el Uruguay, cuyo proceso de urbanización intensa había empezado antes.

4/ CEPAL/Brasil, Sistema Financeiro Nacional para Invetimentos Urbanos: A Demanda e Oferta de Serviços Urbanos nas Cidades de Porte Medio no Brasil, Rio de Janeiro, 1976 (versión mimeografiada, inédita).

5/ Ibid.

6/ Cabe mencionar, a título de ejemplo, la metodología aplicada experimentalmente por equipos del UNICEF en Ecuador y Colombia entre 1981 y 1982.

1917

1917

180	181	182
183	184	185
186	187	188
189	190	191
192	193	194
195	196	197
198	199	200
201	202	203
204	205	206
207	208	209
210	211	212
213	214	215
216	217	218
219	220	221
222	223	224
225	226	227
228	229	230
231	232	233
234	235	236
237	238	239
240	241	242
243	244	245
246	247	248
249	250	251
252	253	254
255	256	257
258	259	260
261	262	263
264	265	266
267	268	269
270	271	272
273	274	275
276	277	278
279	280	281
282	283	284
285	286	287
288	289	290
291	292	293
294	295	296
297	298	299
300	301	302
303	304	305
306	307	308
309	310	311
312	313	314
315	316	317
318	319	320
321	322	323
324	325	326
327	328	329
330	331	332
333	334	335
336	337	338
339	340	341
342	343	344
345	346	347
348	349	350
351	352	353
354	355	356
357	358	359
360	361	362
363	364	365
366	367	368
369	370	371
372	373	374
375	376	377
378	379	380
381	382	383
384	385	386
387	388	389
390	391	392
393	394	395
396	397	398
399	400	401
402	403	404
405	406	407
408	409	410
411	412	413
414	415	416
417	418	419
420	421	422
423	424	425
426	427	428
429	430	431
432	433	434
435	436	437
438	439	440
441	442	443
444	445	446
447	448	449
450	451	452
453	454	455
456	457	458
459	460	461
462	463	464
465	466	467
468	469	470
471	472	473
474	475	476
477	478	479
480	481	482
483	484	485
486	487	488
489	490	491
492	493	494
495	496	497
498	499	500