

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

VOLUMEN XXI - NUMERO 97 - ENERO-MARZO DE 1992

Revista



**Interamericana
de Planificación**

SEDE DE LA REVISTA:

Secretaría General de SIAP: Apartado 365-A, (01009) Guatemala, Guatemala
2da. Calle Oriente No. 8, (03001) Antigua, Guatemala
Telf.: (502-9) 320-213 - Telf. y Fax: (502-9) 320-965

EDITOR:

Luis E. Camacho, Secretario Ejecutivo de SIAP.

DIRECTIVA DE SIAP:

Elsa Laurelli (Argentina), Luis Lira (Chile), Patricio Samper (Colombia), Fernando Cordero (Ecuador), Patricia Wilson (Estados Unidos), Rafael Irizarry (Puerto Rico).

CONSEJO CONSULTIVO:

Rafael Picó (Puerto Rico), Jorge E. Hardoy (Argentina), Cuauhtémoc Cárdenas (México), Germán Samper (Colombia), José J. Villamil (Puerto Rico), Sergio Galilea (Chile), Guillermo Geisse (Chile), Hermes Marroquín (Guatemala).

La Revista Interamericana de Planificación es órgano científico de la Sociedad Interamericana de Planificación que se publica trimestralmente (en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre) como parte del programa editorial de la Sociedad, Ediciones SIAP. La selección de los artículos responde únicamente a criterios de calidad científica, carácter polémico, representatividad del campo de la planificación y/o del conocimiento que aporten a la realidad que encara la disciplina. Por lo tanto, la inclusión de los artículos no indica que la Sociedad coincida necesariamente con las opiniones sustentadas en ellos, entendiéndose que la responsabilidad respecto a las mismas es exclusiva del autor.

SUSCRIPCIONES:

La Revista se distribuye gratuitamente a los miembros individuales e institucionales de la Sociedad Interamericana de Planificación.

Para personas e instituciones no asociadas, la suscripción anual a cuatro números (incluyendo el boletín "Correo Informativo SIAP"), enviados por correo aéreo, tiene el siguiente costo: América Latina: US\$30; Europa: US\$40; Asia, África y Oceanía: US\$42. Los números atrasados de la Revista tienen un costo de US\$5 para América Latina y US\$8 para Europa y otros continentes, enviados por correo aéreo certificado.

Los pagos deben enviarse en cheque personal o giro bancario en dólares contra un banco de los Estados Unidos.

Se permite reproducir el material publicado en esta Revista, siempre que se le den los créditos correspondientes.

REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

Quisiera indicar, por esta vez, a los investigadores de las ciencias sociales, docentes, estudiantes y profesionales, que esta revista es un espacio de intercambio y de colaboración con la revista Interamericana de Planificación, en donde las opiniones y los trabajos de los autores son bien recibidos.

La revista de la Secretaría General de OEA de la OEA es un espacio de intercambio y de colaboración con la revista Interamericana de Planificación, en donde las opiniones y los trabajos de los autores son bien recibidos.

La revista Interamericana de Planificación es un espacio de intercambio y de colaboración con la revista Interamericana de Planificación, en donde las opiniones y los trabajos de los autores son bien recibidos.

La revista Interamericana de Planificación es un espacio de intercambio y de colaboración con la revista Interamericana de Planificación, en donde las opiniones y los trabajos de los autores son bien recibidos.

Los trabajos de los autores son bien recibidos.

Los trabajos de los autores son bien recibidos.

Los trabajos de los autores son bien recibidos.

Los trabajos de los autores son bien recibidos.

Los trabajos de los autores son bien recibidos.

ORGANO DE LA SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION

VOLUMEN XXV - NUMERO 97 - ENERO-MARZO DE 1992

Revista



Interamericana

de Planificación

**INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES DE LA
REVISTA INTERAMERICANA DE PLANIFICACION**

Queremos invitar, por este medio, a investigadores de las ciencias sociales, docentes, planificadores y técnicos en general, a que publiquen sus enfoques, planteos y experiencias en la Revista Interamericana de Planificación, siguiendo las siguientes instrucciones:

1) El envío a la Secretaría General de SIAP de un trabajo para ser publicado en la Revista Interamericana de Planificación supone la obligación del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones en español que tengan circulación en toda América Latina. Por la importancia del tema tratado, se aceptarán artículos que hayan sido publicados en otras revistas de circulación nacional. Cuando este sea el caso, debe informarse al respecto en la carta remisoría de los mismos.

2) Los trabajos pueden ser teórico-metodológicos o estudios de casos referidos a situaciones, experiencias y proyectos específicos sobre temas de planificación y desarrollo -nacional, regional o local- en las áreas de la planificación económica, social, física y medio-ambiental.

Los estudios de caso deben tener contenido crítico y/o metodológico, no limitándolos simplemente a su descripción con sustentación estadística.

3) Los trabajos deberán ajustarse a las siguientes especificaciones:

- Los artículos deberán tener una extensión de 15 a 30 cuartillas tamaño carta, escritas a máquina a doble espacio. Dentro de este número de páginas se contarán los cuadros, mapas, gráficos, notas de pie de página y referencias bibliográficas anexas. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.

Los trabajos con destino a las secciones de NOTAS Y COMENTARIOS y RESEÑA DE LIBROS, deberán tener una extensión entre 3 y 15 cuartillas.

- Los cuadros, gráficos, mapas y fotos deben venir en originales claros y precisos, o en copias nítidas reproducibles, preferiblemente en el tamaño de 19 x 13 Ctms. o al tamaño del papel carta, como máximo (28 x 21 Ctms.).

Si fuere imposible ajustarse a dichas medidas, este material debe necesariamente admitir reducciones fotográficas al tamaño máximo de 19 x 13 Ctms. Debe indicarse dentro del texto del artículo el lugar preciso en que debe incluirse dicho material.

- Las notas de pie de página, fuentes, citas o referencias bibliográficas deberán seguir el orden que se indica en los siguientes ejemplos:

14. Véase una excelente revisión de la discusión en Gilbert, Alan, *Reconsideración de los argumentos en favor de las ciudades grandes*, Revista Interamericana de Planificación, Vol. IX, No. 35, septiembre de 1975, pp. 23-34.

15. CEPAL, *Introducción a la técnica de la programación*, (E/CN 12/363, julio de 1955), Vol. I de la Serie "Análisis y proyección del desarrollo económico", Naciones Unidas, Nueva York, 1985.

Dichas notas pueden venir al pie de la página en que se hace la cita o agrupadas al final del artículo. Deben estar claramente destacadas dentro del texto con números sucesivos.

Las notas que se refieren al autor y al título del artículo deberán venir señaladas con uno y dos asteriscos, respectivamente.

- En la carta remisoría debe incluirse la dirección y teléfono del autor o autores del artículo a donde la Redacción de la Revista pueda dirigirse para aclarar alguna duda sobre el contenido del mismo.

- La Redacción se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes.

- Debe enviarse original y copia del artículo a: Secretaría General de SIAP, Apartado 365-A, (01009) Guatemala, Guatemala, C.A. Teléfono: (502-9) 320-965.

- Los autores recibirán, libre de costo, cinco (5) ejemplares del número de la Revista en que haya sido publicado su trabajo.

C O N T E N I D O

DAVID SLATER	7	PODER TERRITORIAL Y ESTADO PERIFERICO: el argumento de la descentralización
EMILIO PRADILLA COBOS	39	LAS TEORIAS URBANAS EN LA CRISIS ACTUAL
FERNANDO SALAMANCA Ma. DOLORES SOUZA	65	PERCEPCION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES
PERCY RODRIGUEZ N.	83	SOCIEDAD, CRISIS Y PLANIFICACION: hacia la reorientación de las políticas sociales
JAIME BEHAR	104	ESTIMACION DE LA MATRIZ DE INSUMO-PRODUCTO DEL ESTADO DE NUEVO LEON, MEXICO
VIRGINIA LAHERA R.	124	DESARROLLO URBANO Y MEDIO AMBIENTE: alternativas tecnológicas para México
DIANE E. DAVIS	134	TRANSPORTE URBANO, DESARROLLO DEPENDIENTE Y CAMBIO: lecciones de un estudio de caso sobre el subterráneo de la Ciudad de México
CARLOS ARTURO SOTO R.	172	FUNDAMENTOS DE LA AUTONOMIA MUNICIPAL
JACQUES BUGNICOURT	189	LA JUVENTUD CONTRA EL DESORDEN URBANO. De pronto, los muros de Dakar florecieron bajo los frescos
LEWIS L. SMITH	197	LA BIOMASA DE USOS MULTIPLES COMO FUENTE DE ENERGIA
ALICIA ZICCARDI FERNANDO CARRION	204	RED LATINOAMERICANA "CIUDADES, GOBIERNOS LOCALES Y POLITICAS URBANAS

**ALICIA ZICCARDI
FERNANDO CARRION**

**RED LATINOAMERICANA
"CIUDADES, GOBIERNOS LOCALES
Y POLITICAS URBANAS"**

La principal preocupación que se puso de manifiesto desde un inicio fue la relacionada con la construcción de una ciudad latinoamericana democrática que modifique su actual fisonomía de espacios marcados por la segregación y la exclusión de las grandes mayorías. Revertir esta situación exige revisar el modo de actuar de un conjunto muy amplio de instancias nacionales, con las especificidades que cada una de ellas presenta.

En la transición es necesario reflexionar sobre la naturaleza y composición de los Estados nacionales latinoamericanos, y uno de los temas ineludibles es el de la existencia de los grupos que asumieron tareas de planeación institucional en nuestras ciudades. Otro tema es el del significado que tiene el adelgazamiento del Estado, cuando se tiene la certeza de que los problemas no están exclusivamente relacionados con su tamaño, sino que son problemas de orden cualitativo, tales como las formas de relación entre los gobiernos y los ciudadanos, las formas de reclutamiento de su personal, el establecimiento de prioridades a atender con limitados presupuestos locales, cuestiones que sólo pueden ser modificadas con lentitud, tal vez con mucha más lentitud que los cambios estructurales.

Coincidimos en el hecho de que con cierto grado de independencia respecto a los rasgos que presentan diferentes regímenes políticos, nuestras ciudades tienen instituciones o aparatos gubernamentales obsoletos. Tanto desde una perspectiva administrativa como de representación política no se han realizado aún modificaciones que contri-

* *Síntesis de un debate dado en octubre de 1990 en la Ciudad de México entre un grupo de investigadores, técnicos y funcionarios dedicados al estudio, la formulación y la instrumentación de políticas urbanas en algunas ciudades latinoamericanas.*

buyan a promover una gestión pública eficiente y eficaz capaz de atender la amplia demanda de bienes y servicios que debe proveer a la ciudadanía.

La descentralización parece ser una de las opciones -hoy por hoy tan sólo una consigna- que no alcanza a concretarse; pero no todas las ciudades o municipios aspiran a ella; por ejemplo, en el caso del municipio de Santiago de Chile, el movimiento debiera ser de signo contrario, ya que son 25 municipios -de los cuales sólo 5 alcaldes son nombrados por el presidente actual- sobre los que actúan diferentes ministerios sin que exista una instancia de coordinación para que el territorio reciba una acción unificada. En otras áreas metropolitanas -por ejemplo, la Ciudad de México con sus 16 delegaciones y sus municipios metropolitanos- deben promoverse necesariamente procesos de descentralización y de reestructuración de sus aparatos de gobierno. En cierta medida estas acciones debieran ser incluídas en los procesos de modernización y reestructuración de los Estados latinoamericanos.

La modernización no sólo debiera ser vista desde la perspectiva de la privatización, sino que es necesaria una modernización administrativa en las formas de operación, de reclutamiento de su personal, de fijación de tarifas y de los alcances de su acción. Es necesario cambiar las concepciones y los prejuicios que arrastran los funcionarios, redimensionar las instituciones, fijar los alcances de las acciones, evaluar las distancias existentes entre las atribuciones formales y reales que tienen las instancias del gobierno local, y considerar la composición de sus finanzas. Para pensar críticamente y superar las experiencias, un posible camino es el propiciar el diálogo y la discusión abierta entre los funcionarios y los investigadores de estos temas; y esto es posible dada la composición que tienen actualmente algunas instancias de gobierno local, donde se abren espacios a este tipo de debates con la intención de modificar prácticas tradicionales de actuación gubernamental.

El momento y la práctica de la **planeación** como parte fundamental de la política urbana y social de las ciudades fue puesto en cuestionamiento.

En algunas ciudades, la planeación institucional se ha desarrollado tempranamente, como en los casos de Buenos Aires y México; en otras se instauró algunas décadas después, como en Quito, y se puede afirmar también que estas experiencias han sido inexistentes, por ejemplo, en Montevideo. Esto ha colocado nuevamente en discusión la importancia formal, normativa y política de la planeación versus su capacidad de ser un instrumento de regulación global de los procesos de ocupación del territorio del que se vale la autoridad pública en sus prácticas cotidianas.

El plan, no como libro o documento, sino como instrumento, y la planeación como actividad de naturaleza política, permiten operar sobre la realidad con una estrategia, y, como tal, continúan siendo opciones válidas. Pero el plan sólo tiene validez si es políticamente viable, si ofrece una estrategia en la cual se armonicen los diferentes intereses en juego. Esta nueva situación respecto a los planes hace de los mismos, instrumentos que se apartan del racionalismo y de las exigencias de los organismos internacionales para insertarse en la política real. En situaciones de transición se revalora el orden y la estabilidad, y para gobernar el territorio es necesario unificar las reflexiones y las acciones.

El plan no puede ser el instrumento único para la acción; lo fundamental finalmente es tener una estrategia, y esta es una tarea de los planificadores y de quienes toman decisiones de política urbana en diferentes instancias. En el plan debe plasmarse el tipo de ciudad que se quiere alcanzar en el largo plazo; más allá de administraciones temporalmente limitadas, se debe construir y respetar en la acción una imagen objetivo. Para ello deben detectarse los patrones y ritmos económicos de los espacios locales -crecimiento, estancamiento y decadencia- y tratar de combinarlos con las tendencias de los procesos de urbanización -población creciente vs estancamiento, migrantes vs nativos, etc.-. Esto permite identificar situaciones a veces contrapuestas, como puede ser el caso de México, donde comienza la recuperación económica y trata de controlarse el crecimiento poblacional, frente a Sao Paulo, donde la dinámica económica se acompaña de un continuo crecimiento poblacional.

El hecho de que a partir de los planes se produzcan efectos perversos sobre algunos espacios, o que escalones menores de la burocracia desvirtúen sus objetivos, no invalida su necesaria existencia en el interior de cualquier reforma institucional.

La política urbana tiene muchos elementos contrapuestos, los cuales representan intereses de diferentes sectores de la sociedad. La existencia de una estrategia establece parámetros a la actuación pública y señala el grado de proximidad y/o distanciamiento de las decisiones respecto a una estrategia que, en una ciudad democrática, debe ser sometida para su elaboración a los representantes de los diferentes sectores de la ciudadanía para lograr un acuerdo social y consensual sobre el mismo.

En América Latina, históricamente los urbanistas propusieron en primer término la reforma urbana, utopía para modificar las situaciones de injusticia que se expresaban en las estructuras urbana y social. En segundo término apareció el plan como instrumento para otorgar racionalidad a la acción pública sobre el territorio. Actualmente es la descentralización, idea consensualmente aceptada para construir una estrategia que, reconociendo el carácter heterogéneo y complejo de la sociedad,

coloca en el gobierno local la capacidad de actuar eficaz y eficientemente sobre el espacio como sujeto colectivo.

Los gobiernos locales como tales generan expectativas favorables sobre las posibilidades de ensayar formas de administración del espacio urbano más democráticas, donde las autoridades se hallen más sensibles y próximas a la ciudadanía. En el caso de las ciudades aquí consideradas, esta situación enfrenta los obstáculos ya señalados de una administración que los gobiernos actuales han heredado y las dificultades que impone el tratarse de ciudades en las que -a excepción de Montevideo- viven varios millones de habitantes con numerosas y graves carencias y cuyos gobiernos locales poseen sólo débiles finanzas para atenderlas.

Nuestras ciudades reciben y adoptan las recomendaciones de los organismos financieros internacionales a los cuales deben recurrir los gobiernos locales para conseguir los recursos a invertir en su territorio. Estas agencias internacionales han diseñado programas destinados a atender a la población en situación de "extrema pobreza", tales como los programas dedicados a la regularización de la tenencia de la tierra, a los programas de vivienda progresiva y a lotes con servicios, etc. El gobierno local es el encargado de ponerlos en marcha y de impedir que la agudización de las carencias continúe generando efectos negativos sobre la ciudadanía; sin embargo, estas tareas sólo pueden tener un éxito limitado, ya que son muchos los indicadores que permiten afirmar que el deterioro de las condiciones de vida de las grandes masas de la población urbana es muy difícil de revertir en América Latina. Tal es el caso del constante crecimiento de las familias compuestas y extensas, resultantes de la constitución de nuevos hogares que deben convivir con el hogar nuclear de los padres, o el incremento del número de mujeres jefes de hogar, que alcanzan a más del 50% de los hogares pobres de América Latina. Por ello es difícil pensar que los programas puntuales puedan neutralizar los efectos sociales que genera el modelo neoliberal adoptado en nuestros países.

En estas condiciones, transferir a los gobiernos locales la provisión de los principales bienes y servicios a la ciudadanía en un marco global de restricción del gasto público, difícilmente puede contribuir a revertir la imagen construída socialmente respecto a su ineficiencia y desprestigio.

La participación de la población en actividades relacionadas con la producción, el suministro y la operación de bienes y servicios urbanos puede representar una carga más para los sectores populares; sin embargo, la participación de la población en las decisiones de política pública es ineludible cuando la misma no se asimila exclusivamente a las nociones de "ayuda mutua" o "esfuerzo propio". Es importante, entonces, la dimensión instrumental de la participación o la subjetividad en el

cotidiano femenino, ejemplo de temas prácticamente no abordados en los estudios sobre los movimientos sociales.

Para quienes aceptaron el desafío de pasar del desempeño de actividades académicas a cumplir funciones de dirección en los gobiernos locales, el gobierno municipal es visto como un valor en sí mismo, como un camino de acumulación política que supone trabajar paralelamente en la construcción de un país diferente donde se efectúe una real distribución de la riqueza y se ejerza la justicia social. Sin embargo, en este camino no siempre las fuerzas progresistas caminan en el mismo sentido y con los mismos tiempos políticos. Para el gobernante existe una legitimidad diferente a la del militante de un partido o agrupación política; puede haber coincidencias en torno a los objetivos globales, pero profundos desacuerdos en relación con las acciones a las que se les debe dar prioridad o a los criterios de asignación de recursos.

La pérdida de caudal electoral que experimentaron algunos gobiernos que asumieron el poder con el apoyo popular y que después de cumplirse determinado período vieron cómo se reducía el apoyo de su propia base, es una situación bastante conocida en el contexto latinoamericano. El caso de Lima, ciudad que tuvo el primer alcalde socialista de América Latina, Alfonso Barrantes, es ejemplificador de la manera como el que gobierna necesita del apoyo de los que conocen de manera profunda la ciudad y sus problemas, y que por ello pueden encontrar más apoyo en alguna organización no gubernamental que en la acción de la militancia. Más aún, la relación administración-partido político de un gobierno electo puede alcanzar signos muy contrapuestos. Por ejemplo, en Sao Paulo, el municipio está en manos de Luisa Erundina, una militante del Partido de los Trabajadores que con anterioridad desempeñó otros cargos de elección popular (por ejemplo, diputada). Su llegada al gobierno necesariamente implicó un incremento de las expectativas y de las demandas de los sectores populares por bienes y servicios urbanos, demandas que defiende el partido político al que pertenece la Intendente. Sin embargo, la administración genera una dinámica que suele desatar frustración en la militancia. El gobierno local tiene autonomía, pero es difícil que ello sea aceptado por el partido en una situación de crisis económica y de presión social.

En el caso de Montevideo, en cambio, se pone de manifiesto el hecho de que es el gobierno local el principal promotor de la movilización ciudadana, mientras que el Frente Amplio -partido que lo llevó al gobierno- acompaña las acciones gubernamentales sin mostrar mayor iniciativa respecto a las formas de atención de las necesidades ciudadanas.

La relación administración-movimientos populares es un tanto más compleja, puesto que mientras que para los administradores y los políticos la solución de las necesidades se organiza dentro de la lógica del

presupuesto, para los líderes y la ciudadanía las reivindicaciones y su satisfacción priva sobre cualquier otra consideración.

En este sentido, una de las principales preguntas es cómo incorporar al mundo de la política los argumentos que provienen del conocimiento técnico y profesional, contemplar criterios de costo-beneficio de las acciones, e introducir metas de eficiencia en su concepción de gestión.

Todas estas cuestiones indican que lo que está en juego es precisamente la complejidad del tema de la autonomía del gobierno local, autonomía que no puede reducirse a la dimensión económica de la obtención y generación de recursos. La dimensión política de la autonomía municipal es fundamental, y en su interior existen posiciones cruzadas entre quienes se identifican como parte de un movimiento popular y quienes forman parte de una administración dada, por más progresista que ella sea. Las formas institucionalizadas de representación y participación no necesariamente funcionan como lo requiere la ciudadanía. La historia a nivel mundial ofrece ejemplos de esta complejidad, como fueron los gobiernos locales de España en la época de la transición franquista al gobierno democrático, o el actual caso de Sao Paulo, gobernado por una mujer nordestina y militante del Partido de los Trabajadores (PT), que es, sin duda, uno de los ejemplos más ricos para analizar en el contexto latinoamericano, por la complejidad que el mismo presenta.

Por otra parte, estas cuestiones señalan problemas poco estudiados por los investigadores, en particular, las cuestiones sobre el comportamiento de los diferentes actores económicos y sociales en el contexto intramunicipal, el significado de la ciudadanía ampliada, las acciones del gobierno municipal como promotor del desarrollo, la necesidad de incorporar una concepción de ingeniería institucional que contribuya a comprender las modalidades de la gestión urbana y las evaluaciones en términos de costo-beneficio. Respecto a esto último debe advertirse que este tipo de evaluaciones son muy difíciles, ya que, por lo general, en los proyectos urbanos no se incluyen los efectos que los mismos pueden tener sobre las diferentes áreas del territorio, sobre los diferentes sectores sociales y sobre determinadas instancias institucionales; los proyectos sólo suelen presentar evaluaciones globales, privilegiando la dimensión técnica y presuponiendo que todos los demás componentes de la realidad social quedan constantes. Considerar al municipio, al referirnos a los gobiernos locales, implica también preguntarnos por sus relaciones con los gobiernos estatales o provinciales, los cuales pueden estar en manos de partidos políticos diferentes, lo cual puede entorpecer la administración municipal.

No es inusual también que en el interior de un mismo partido existan corrientes y posiciones políticas diferentes que llevan a que las acciones

de determinadas instancias no sean congruentes con las posiciones de los partidos. Finalmente, es conocido el hecho de que en las áreas metropolitanas existe una superposición de poderes que actúan sin una mayor articulación y cuyas acciones muchas veces se superponen o generan efectos sobre espacios diferentes a los de su competencia.

Una de las principales cuestiones que deben enfrentar los gobiernos locales es el crear claras distinciones entre la representación ciudadana (para la que deben abrirse espacios en la administración) y la representación política (de carácter parlamentario). En el municipio de Montevideo el gobierno ha optado por interpelar a los ciudadanos en tanto "vecinos", reservando el término de "compañeros" para referirse exclusivamente a los miembros del partido.

El gobierno local no sólo tiene interlocutores políticos, sino que debe relacionarse también con grupos económicos que actúan con diferente poder sobre el espacio urbano. Por ejemplo, los empresarios de la construcción, que se expresan a través de organizaciones empresariales, como las cámaras o grupos que desarrollan estas actividades, y que son poderosos en el contexto de la economía y de la política nacionales, inciden fuertemente en las políticas urbanas. De igual forma, el sector inmobiliario o las corporaciones de comerciantes son actores que poco han sido estudiados por la investigación urbana en América Latina, no obstante que es conocido el peso que tienen en los procesos decisivos a través de su participación en las privatizaciones, en el acceso a información clave y en el tráfico de influencias.

Toda esta complejidad lleva a que algunos dirigentes políticos expresen su temor a "ser gobierno" y a que incorporen en el discurso político de las fuerzas de izquierda cierta valoración por el "orden social". Esto, a su vez, lleva a enfatizar que la lógica y los tiempos de la administración tienden a no coincidir con los de las fuerzas políticas, lo cual lleva a disputas cuando quienes gobiernan son miembros de los partidos políticos que les demanda acciones que puedan capitalizar. Esta distancia entre la administración y la política se expresa también en que el tema urbano -la ciudad- es, por lo general, un ausente en las posturas o programas partidistas.

Otra cuestión relevante es la importancia que poseen los medios de comunicación, los cuales ejercen una influencia decisiva sobre la imagen que tiene la ciudadanía de los representantes políticos. Existen ejemplos en los que queda claro que el objetivo principal es contrarrestar el ejercicio del gobierno, y, entonces, determinados grupos expresan su descontento, aun cuando esto, en lugar de perjudicarlo lo beneficia.

Tal vez no sea exagerado afirmar que los partidos que han accedido al gobierno por el voto popular deben generar cierta estrategia de auto-

defensa frente a los ataques que provienen de diferentes frentes. Por ejemplo, la actual Intendencia de Sao Paulo forma parte de un conglomerado de 37 municipios, de los cuales sólo cuatro están en manos del Partido de los Trabajadores, y aunque se trata de municipios ricos desde una perspectiva económica, se cuenta con un magro presupuesto para atender el cúmulo de necesidades que tiene este territorio; esto ha llevado a la penuria de negociar con los empresarios locales el incremento de los recursos fiscales.

Esta problemática relación -gobiernos locales vs empresarios- es fundamental, tanto en relación con la recaudación fiscal, como en relación con las obras públicas, las cuales sólo recientemente han sido sometidas a concurso público. Las acciones municipales deberán responder a las demandas de una población urbana compuesta en un 70% por los sectores más pobres de la ciudadanía (un millón de personas vive en favelas, el 35% de la población habita en tugurios, y existen 2000 fraccionamientos clandestinos en el territorio del municipio de Sao Paulo). Una de las principales preocupaciones es que el gobierno debe atender a una población mayoritariamente pobre que no está organizada. La salida ha sido concertar una especie de tregua entre el gobierno y el movimiento popular; para ello los gobernantes discuten en los barrios el presupuesto público, para que la población conozca los límites que tiene una administración que, al eliminar la corrupción, puede contar con más recursos para atender más y mejor las necesidades sociales, pero que aún así, los mismos son insuficientes para satisfacer las demandas de la ciudadanía.

Todo ello lleva a enfatizar en el hecho de que los territorios deben ser considerados en primera instancia como espacios productivos en los cuales deben estimularse y fortalecerse las actividades económicas generadoras de empleos y riqueza; es de esta manera como se podrán reestructurar las finanzas del gobierno local y mejorar las condiciones de vida de su población.

En el caso de la Ciudad de México, se observa la preocupación, desde la década pasada, por que su territorio recupere su condición de ser un espacio de producción económica, lo que se cuestionaba era el hecho de si "la ciudad tenía futuro". Lo mismo ocurre con Buenos Aires, donde se trata de implementar actualmene una política capaz de revertir el estancamiento y la decadencia generada por el destino de "ciudad cultural" que le asignó el gobierno militar.

Las dimensiones culturales de las políticas urbanas son también centrales, y la cuestión es establecer un orden de prioridades. Recuperar el dinamismo económico que tuvieron nuestras ciudades desde los 40s, cuando se transformaron en lugares de localización del proceso de industrialización, es una meta importante, tanto para abatir los elevados

niveles de desempleo y subempleo, como para sanear las finanzas locales. Pero lo cultural no sólo debe percibirse como una oferta de servicios ofrecidos, sino que se deben generar fuertes relaciones sociales que permitan un desarrollo comunitario integral como componente necesario para salir de la crisis.

En cuanto a la dimensión política, la opción ha sido generar pactos sociales que son verdaderas treguas en medio de contextos muchas veces explosivos, como en el caso de Lima. Ello obliga a repensar las políticas urbanas en términos cualitativos. Las iniciativas correctas de algunos funcionarios o políticos no son suficientes; las instituciones deben abrirse a los grupos sociales; para ello, los funcionarios públicos deben promover prácticas de gestión participativa, porque es en las decisiones cotidianas donde el contenido del discurso democrático se debe concretar. Deben generarse prácticas diferentes en el trato entre el gobierno y la ciudadanía, lo cual no sólo puede reducirse a que los regentes o intendentes sean elegidos por la ciudadanía, en lugar de ser designados por el Presidente de la República, como en el caso de México o de Buenos Aires. Las prácticas democráticas deben darse desde abajo y cotidianamente, ya que sin democracia no se puede gobernar; por ello hay que batallar contra las inercias de una burocracia que contempla poco las demandas de los habitantes de la ciudad, aunque modifique su composición periódicamente.

Todas estas cuestiones no sólo tienen que ver con las economías locales o con prácticas políticas o administrativas, sino también con la cultura de cada país. Uno de los problemas que debe enfrentar quien gobierna es el conocer la percepción que tienen los ciudadanos de los problemas, lo cual indica que la comunicación es uno de los temas fundamentales que deben incorporar quienes estudian o formulan políticas públicas. Por ejemplo, la Ciudad de México se ha politizado en todos los niveles, pero más allá de los fines políticos electorales, para mejorar la calidad de la vida -para garantizar que el programa "cada familia un árbol" sea exitoso- se requiere un compromiso ciudadano mayor, una actitud colectiva que permita diseñar y ejecutar políticas sociales novedosas, y un control ciudadano sobre las acciones. Esta es, sin duda, una tarea que deben darse quienes están preocupados por el destino de nuestras sociedades, de sus mayorías pobres, y por el creciente deterioro de sus condiciones de vida.

La política neoliberal encuentra en los programas destinados a la población más pobre sólo paliativos que son promovidos por un Estado que debe reducir al máximo su gasto público, en particular su gasto social. Estas propuestas, claramente limitadas en sus alcances y contenidos, no encuentran prácticamente respuesta por parte de la sociedad. Es necesario trabajar para elaborar una política social que contemple al conjun-

to de la ciudadanía de acuerdo con sus necesidades y sus posibilidades. La política social de los 90s ya no puede apoyarse en la tradicional concepción de reconocer la existencia de gestores de las demandas ciudadanas; antes que nada debe recomponerse el tejido social, fortalecer la ciudadanía, disminuir las mediaciones entre los decisores y los ciudadanos, y diseñar formas novedosas de representación social en el territorio local.

En el caso de la Ciudad de México, parte de los problemas provienen de muchos años de desgobierno de la ciudad; puede decirse que ha existido un estilo que consistía en poner cierto orden a las contradicciones más evidentes, pero la democracia, en cambio, exige que el ejercicio del gobierno sea confrontado permanentemente con las necesidades y demandas ciudadanas.

Otro caso interesante para el análisis es Sao Paulo, donde es claro que el gobierno del PT no puede alejarse de la orientación que tiene la política económica nacional, y, sin embargo, está inaugurando una política urbana, una política social innovadora basada en formas originales de participación de la ciudadanía. En cambio, en aquellas ciudades donde la planeación es un marco regulador pasivo, la promoción, tanto en lo económico como en lo social, es algo marginal; es decir, las posturas gubernamentales no sólo tienen efectos de carácter político, sino que también inciden desfavorablemente en lo económico.

En Buenos Aires o en la Ciudad de México se trata de reactivar la economía de su territorio; sin embargo, no basta con promover la actividad inmobiliaria, sino que es necesario impulsar proyectos más globales. Ambas ciudades tienen claras semejanzas; se trata de que su población no crezca, pero esa meta llevó también a que disminuyera el número de empleos urbanos estables y se incrementaran las actividades propias del mercado de trabajo informal, particularmente el número de vendedores ambulantes. Por ello, una enseñanza de la historia reciente de nuestras ciudades es que las políticas restrictivas y de desconcentración transfieren buena parte de las actividades productivas fuera de su territorio, y, por esa vía, la ciudad pierde dinamismo, capacidad de sanear sus finanzas y autonomía económica respecto al gobierno federal.

Los municipios, y en particular los grandes, tienen que concretar la descentralización en el sentido más amplio de este término. Deben asumirse como "promotores del desarrollo", al decir de la CEPAL, superando la concepción restringida de atender el suministro de los servicios. En Europa, esto se ha traducido, por ejemplo, en una feroz competencia entre los gobiernos municipales por atraer inversiones y, de esta manera, reactivar la economía y generar empleos. Esta situación tal vez no es tan lejana en América Latina, donde ya se advierte la presencia de las mismas agencias de cooperación ofreciendo y otorgando apoyos a proyectos municipales.

En el marco de un modelo neoliberal, nuestros Estados deben redefinir el papel del municipio y de la economía local. En nuestros países aún no se ha ensayado la experiencia europea de la década pasada de promover una estrategia más próxima a lo que entonces se llamó "economía social". En este sentido, cabe un importante papel a las universidades, a los que desempeñan actividades académicas, a quienes desde las mismas están preocupados por otorgar utilidad social al conocimiento. Por ello, otra de las grandes líneas de discusión y reflexión de este encuentro fue precisamente la de las relaciones entre quienes desempeñan actividades académicas y quienes ejercen posiciones de dirección y están vinculados de manera directa a los procesos de formulación e implementación de las políticas urbanas de los gobiernos de las ciudades.

En los últimos veinte años, en América Latina no se había dado una situación como la de hoy, en la que el retorno a la democracia, los importantes triunfos electorales de partidos políticos de origen popular, la necesidad de rediseñar los aparatos estatales y de planeación, y las intenciones de mejorar la calidad de la vida de nuestras ciudades para el conjunto de la población, han llevado a que en las instituciones de gobierno y de política se incorporen tareas de investigación y docencia en el campo de lo urbano.

Este hecho, al que se agrega el de que algunos de estos técnicos, políticos y/o administradores se formaron académicamente y/o se profesionalizaron en México, es lo que ha llevado a realizar esta reunión latinoamericana en la Ciudad de México, dedicada a discutir el tema de las ciudades y la política urbana en los 90s. El haber compartido muchos debates, inquietudes y experiencias permite abrir un diálogo entre estos colegas y quienes trabajan en instituciones académicas. Para los que hoy toman decisiones es fructífero exponer y confrontar los problemas, acciones y estrategias urbanas de sus realidades con las de otros colegas que han asumido responsabilidades parecidas. Para quienes están dedicados a la investigación y la docencia, los 90s les exige redefinir temas de análisis, metodologías, técnicas de investigación y programas de estudio. Por ello, si bien en otras ocasiones parecía poco posible el intentar discusiones entre estos dos grupos que perseguían objetivos tan distantes, hoy, una coyuntura política particular y también una experiencia profesional común permiten iniciar un debate franco, abierto y fructífero sobre nuestras ciudades, su gobierno local y las relaciones con la ciudadanía; en fin, muchas de las cuestiones que requieren ser profundamente analizadas para construir una ciudad democrática.

Por ello, uno de los resultados de este encuentro fue la constitución de una **Red Latinoamericana sobre Ciudades, Gobiernos Locales y Polí-**

ticas Urbanas (Ver boletín "Correo Informativo SIAP", Vol. 24, Nos. 2-4, abril-diciembre, 1991), cuyo objetivo es dar continuidad a este diálogo que hemos iniciado, promover y profundizar en el conocimiento de las ciudades a través del impulso a la investigación, difundir ideas y productos de trabajos y discusiones, tratando de contribuir a que la sociedad, sus actores y sus instituciones públicas y privadas puedan formular e implementar acciones que contribuyan a modificar las extremas condiciones de pobreza en que viven las mayorías poblacionales en América Latina, y que se asuma un compromiso de trabajar colectivamente por la construcción de una "ciudad democrática" y una "ciudad para todos".

Hasta ahora existe cierto reclamo recíproco por pertenecer a mundos cerrados, lo cual poco contribuye a reconocer con profundidad los fenómenos que estudiamos y a buscar soluciones, alternativas y políticas para la ciudad.

Muchos intelectuales son portadores de prestigio, de honestidad y de valores que la propia educación superior suele olvidarse de transmitir a las nuevas generaciones que forma. Su presencia en los aparatos estatales puede modificar prácticas tradicionales y, sobre todo, constituir claros ejemplos que san un freno a la corrupción. Muchos otros han creado y consolidado organismos no gubernamentales que poseen una rica experiencia de trabajo directo con la comunidad, la cual debe recuperarse.

Otra cuestión es la referida a la utilidad social de la producción académica. A pesar de que hay quienes opinan que los trabajos que realizan los intelectuales contribuyen poco a orientar la acción, y hasta se puede utilizar la participación de los investigadores para legitimar decisiones políticas tomadas previamente, la mayoría coincide en que las relaciones entre académicos y políticos decisores deben promoverse, porque son de utilidad para ambos.

La Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) es una corporación civil de interés colectivo, de carácter internacional, sin fines de lucro y abierta a todos los profesionales interesados en la planificación democrática y participativa para lograr un desarrollo económico con equidad social y territorial. Está reconocida como Organismo no Gubernamental (NGO) por el Consejo Económico y Social de la ONU, con estatus consultivo.

Son sus propósitos: trabajar aprovechando los medios científicos, tecnológicos e institucionales a su alcance, para lograr un mayor desarrollo en los países del Continente Americano con una más equitativa distribución del mismo entre su población y territorio, mediante los principios y técnicas de la planificación democrática y participativa.

Propiciar -utilizando los medios académicos, de comunicación y de acceso a los medios políticos y administrativos- la institucionalización y la práctica efectiva de la planificación participativa en sus diferentes etapas, procedimientos y niveles de acción, como medio para lograr una mayor efectivización de las políticas sociales y económicas del Estado a través de sus planes y programas de desarrollo.

Propiciar el análisis de los factores causales (políticos, sociales y económicos) que actúan en el proceso de desarrollo y sus efectos sobre el mismo, para adecuar los principios y técnicas de la planificación a la situación de arrastre acumulativo de déficits económicos y sociales apremiantes dentro de una economía latinoamericana en crisis.

Trata de lograrlo: promoviendo y organizando congresos, seminarios y otros eventos de carácter internacional, regional y nacional, así como mediante la divulgación y el intercambio de conocimientos y experiencias a través de su programa editorial "Ediciones SIAP" (libros técnicos, la Revista Interamericana de Planificación y el boletín "Correo Informativo SIAP"), trabajando en mutua colaboración con las Sociedades Nacionales de Planificación afiliadas a SIAP.

SIAP es una Sociedad pluralista, tanto en lo ideológico como en lo profesional, en donde tienen cabida las personas naturales y jurídicas que quieran unirse para trabajar mancomunadamente hacia el logro de sus objetivos.