

PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL MUNICIPIO

Arq. Lic. MIGUEL J. M. GIRAUD

*ex-Director del Departamento de
Investigaciones de la FA U*

I. CONTEXTO Y TESIS

— Del título del presente subtema se ha expuesto ampliamente hoy sobre **participación municipal**, y mañana sobre **planificación urbana y ambiental**; por tanto, ahora quedaría solamente para considerar la restante palabra del título, la conjunción copulativa Y.

— Esta simple comprobación, conduce a observar que, en muchos países y ciudades, cuatro grupos minoritarios de actores, del vivido drama del mundo real, también intitulado "Municipio y Urbanismo", piensan, sienten, dicen y actúan así: algunos políticos: sí a la participación pero no a la planificación; algunos administradores: sí a la planificación pero no a la participación; algunos tecnócratas: no a ambas; y una cuarta minoría piensa, siente, dice y actúa con aquello de: "y/o", que el doctor Rafael Bielsa calificaba de "signo brujo", este "y/o" es un síntoma de los cultores del "más o menos" y del "no te metas", así como: ¿¿planificación y/o participación?!

— Estas cuatro minorías producen **nefastos efectos**: un politicismo errático, un administrativismo autocrático, un tecnicismo burocrático y una anomia crónica, que contribuyen a configurar una situación de sentido contrario a la maduración de un municipalismo y un urbanismo auténticamente democráticos.

— Visto lo cual, y considerando el principio "contraria contrariis curantur", resultan las siguientes **proposiciones**:

Primero: Reconocer, como diagnóstico, que el "quid" de la "cuestión urbana" son la improvisación, la especulación y la marginación, por no **asumirse integralmente ambos aspectos**: planificación Y participación;

Segundo: Recomendar, como antídoto, una **planificación participativa con participación planificada**, en y para la libertad y dignidad humanas, dentro y para el bien común.

II. DE LA PLANIFICACIÓN

— Del excelente libro del doctor José Roberto Dromi "Administración Territorial y Economía" (capítulo VII) son las siguientes citas: "La planificación es la técnica instrumental y operativa que indica el proceso idóneo que se debe seguir respecto de acciones futuras, orientadas a la concreción de

objetivos por medios óptimos"; "es una parte del proceso administrativo destinado a establecer sistemáticamente y con visión de futuro las etapas de la acción a cumplir en el plazo o los plazos que el administrador determine"; "es la etapa preliminar y preparatoria de esa decisión"; "es un cometido compartido de los distintos niveles de la organización institucional (Nación, provincia y municipio) en los diversos niveles institucionales de la participación, consulta, decisión y ejecución".

— La adopción de la planificación fue motivada por la **complejidad e interdependencia** de decisiones, cuyo procedimiento supera al solo sentido común, como son, por ejemplo, las vinculadas a la acelerada urbanización, industrialización, diversificación y burocratización universales, que son factores de: confusión política, marginación social, desquicio económico, deterioro físico, frustración psíquica y crisis humana total.

— La planificación ha sido objeto de numerosas **adjetivaciones por categorías: espacial** (nacional, regional, local); **institucional** (federal, provincial, departamental, municipal, privada, mixta); **temporal** (corto, mediano, largo plazo), **sectorial** (minera, agraria, energética, industrial, comercial, servicial); **de campo** (física, económica, social, cultural); **de nivel** (posicional, estratégica, táctica, operativa); **de contenido** (plan, programa, proyecto); etcétera. Estas categorías pueden tener validez, si se practican como distinciones racionales y no como divisiones reales, o sea: sin afectar a la planificación como procedimiento **integrado**.

— Este mismo condicionamiento también debería regir la **categorización de los objetivos** de la planificación, por su **carácter** (finales, instrumentales); su **relación** (complementarios, competitivos); su **continuidad** (permanentes, transitorios); su **temporalidad** (corto, mediano, largo plazo); etcétera.

— En cuanto a la **ideológica división** abismal entre la planificación denominada "occidental (descentralizada, no socialista, flexible, parcial, concertada, democrática)" y la denominada "oriental (centralizada, socialista, rígida, total, compulsiva, autocrática)", puede ser válida como planteamiento didáctico, condicionándolo a que también se observe que tal dicotomía: 1º- resulta algo maniquea; 2º- lo de occidental y oriental obvia la conflictiva situación norte-sur, que requiere sus propios modelos analíticos y operativos; y 3º- mengua el carácter de la planificación en cuanto "técnica instrumental y operativa", que no siempre es inherente al régimen al que debiera estar en función de servicio.

— Por lo que resulta más importante atenerse a los demás "principios básicos sustentantes" de la **planificación** (racionalidad previsión, universalidad, coherencia, unidad, continuidad), curándose así en salud de la denominada "crisis de la planificación", como la efectiva **participación** es antídoto de la denominada "crisis de la democracia".

III. DE LA PARTICIPACIÓN

— De la exquisita y profunda obra de la doctora Josefa Sáez de Salassa: "La Participación Política" (capítulos I y IV), son las siguientes tres citas: "Es, cuando los hombres dan, comunican algo o cooperan en una Finalidad común y la Comunidad recibe esa perfección posibilitando la concreción de la autosuficiencia, el aumento del bien que se comunica fortaleciendo al todo, cuando se realiza la verdadera participación"; "El cuerpo social, dentro del cual nacemos y vivimos, debe ser apto para recibirnos, para recibir nuestra sociabilidad. He ahí la participación" y: "Cuando se trata de la comunidad Perfecta estatal, la participación se adquiere en el mando, ... por gestión directa y por gestión indirecta, ... y en la obediencia racional, . . . haciendo, pagando, comunicando, reconociendo, entregando, devolviendo, respetando, cooperando, integrando".

— En nuestro tema de la planificación municipal, la participación puede ser: **individual, colectiva, e institucionalizada.**

IV. DE LA PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL

— La ciudad como unidad social y el municipio como unidad política, tienen la escala óptima para que los individuos aprendan, prácticamente, que la **democracia representativa** se complementa con la **democracia directa**, especialmente en materia urbanística:

- en el **ámbito político**: actuando en partidos políticos, emitiendo el voto ciudadano, entrevistando a los legítimos representantes, interviniendo por su intermedio ante las autoridades municipales u otras, ejerciendo el derecho de iniciativa y el de juicio político;
- en el **ámbito jurídico**: contestando las encuestas públicas, tratando concertación de loteos, urbanizaciones y construcciones, recurriendo administrativa o judicialmente resoluciones perjudiciales, y promoviendo el progreso de la doctrina, normativa y jurisprudencia urbanística;
- en el **ámbito social y cultural**: de innumerables formas, hasta con las diarias "cartas de lectores".

V. DE LA PARTICIPACIÓN COLECTIVA

— Los usuarios de la ciudad tendrán mayor eficacia y mejor eficiencia si actúan agrupadamente, en **asociaciones específicas de objetivos urbanísticos.**

— En esta ciudad de Mendoza, se pueden mencionar: el Instituto de Estudios de Planeamiento y Desarrollo, el Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Ciudad, la Arquitectura y el Territorio, la Asociación

para la Preservación del Árbol y su Ambiente, las Asociaciones de Amigos de diversas calles y avenidas, las Uniones Vecinales y Cooperativas de Barrios, los Consorcios no estatales de obras colectivas, la Editorial Ciudad Argentina, las Comisiones de eventos tales como: jornadas, seminarios, cursos, exposiciones, etcétera.

VI. DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA CON PARTICIPACIÓN PLANIFICADA

— Del doctor José Roberto Dromi, también de su didáctico libro "Administración Territorial y Economía" (capítulo VIO, son las siguientes dos citas: "La primera condición de un plan es la participación universal, la cual debe organizarse de modo que el pueblo, sujeto y objeto de la administración democrática del desarrollo, sea parte de la dinámica del cambio y comparta su proceso a través de la consulta, la toma de decisión y la ejecución", y: "la institucionalización exige un redimensionamiento de los factores del poder y un ajuste de la estructura y organización burocrática acorde a la dimensión de los requerimientos reales".

— Aquí, en la provincia de Mendoza, la planificación municipal debería ser: zonal por oasis, organizada, descentralizada, continua, integrada, implementada, operativa, flexible y participativa.

— Las experiencias más notorias de participación institucionalizada en la planificación local han sido:

- en 1958: la Comisión Especial Pro-Código de Edificación (Ordenanza N° 2258-58);
- de 1959 hasta la fecha: la Comisión Especial de Planeamiento Urbano y Código de Edificación, y con más de un cuarto de siglo de ininterrumpida continuidad! (Ordenanza N° 1729-59);
- en 1960: Jornadas de Urbanismo; en 1973: Jornadas de Desarrollo Urbano;
- de 1967 a 1970: Comisión Asesora de Planeamiento Físico del Gran Mendoza;
- pero no hubo participación institucionalizada en la Comisión Interdepartamental para el Planeamiento del Gran Mendoza de los años 1961 a 1963; ni en el Consejo de Ordenamiento Urbano del Gran Mendoza de los años 1976 a 1979;
- pero sí hubo y hay participación pública *no* estatal en el Tribunal de Tasaciones (para las expropiaciones), en los Jury de Reclamos de Clasificación de Comercios y Avalúos, en la Comisión Asesora de Resguardo de los Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico Cultural, y en la Comisión de Defensa del Arbolado Público.

VII. EN CONCLUSIÓN

— La mayor expectativa en materia urbanística es la futura **institucionalización de la nueva Comisión de Planeamiento Urbano del Gran Mendoza**, que considere y resuelva los: porqué, para qué, quién, qué, dónde, cuándo, cómo, de la cuestión metropolitana; y que incluya una **planificación participativa con participación planificada, en sus tres campos** (físico, social y económico), en sus tres **niveles** (intra, inter y supramunicipal), en sus cuatro **áreas** (política, técnica, de consulta y operativa), en sus cinco **grados** (información, consulta, diálogo, decisión y cogestión).

— Empero, dos advertencias finales sobre el proceso de participación:

- La primera: que debe ser **auténtica**, para que no sea contraproducente;
- La segunda: que puede ser **gradual**, para que no se desvíe la racionalidad del proceso de planificación.

— **En conclusión:** Porque somos seres racionales podemos y debemos planificar; y porque somos seres políticos podemos y debemos participar; y por todo ello trabajemos por un Municipio y un Urbanismo, y por una planificación y una participación tales que, con una Y mayúscula, estén conjuntos y copulados para edificar un mundo mejor, "**con tanto poder como sea necesario y con tanta libertad como sea posible**".

VIII. BIBLIOGRAFÍA (Sobre Planificación con Participación):

1. ALEXANDER, Christopher y otros: "Urbanismo y Participación", Ed. G. Gili; Barcelona; 1978.
2. B.I.D. - E.I.A.P. - F.G.V.: "Proyectos de Desarrollo Urbano: planificación e implementación"; Ed. Limusa; México; 1979.
3. CASSAGNE, J.C. y otros: "Derecho y Planeamiento Urbano"; Ed. Universidad; Buenos Aires; 1983.
4. CONGRESO SOBRE PROBLEMAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS (Toronto - Canadá, 1967); Ed. I.E.A.L.; Madrid; 1973.
5. DROMI, José Roberto: "Derecho Administrativo Económico"; Ed. Astrea; Buenos Aires; 1980.
6. DROMI, José Roberto: "Administración Territorial y Economía: la Provincia, la Región y el Municipio en Argentina"; Ed. I.E.A.L.; Madrid; 1983.
7. EVERSLEY, David: "El Planificador en la Ciudad: Rol Cambiante de una Profesión". Edit. I.E.A.L.; Madrid; 1976.
8. GIOJA, Rolando: "Planeamiento Territorial y Ciencias Sociales"; Ed. El Ateneo; Buenos Aires; 1979.
9. GORDILLO, Agustín: "Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio"; Ed. Macchi; Buenos Aires; 1973.
10. JACQUIGNON, L. y DAÑAN, Y.M.: "Le Droit de l'Urbanisme"; Ed.

- Eyrolles; París; 1978.
11. JIMÉNEZ NIETO, Juan Ignacio: "Teoría Administrativa del Gobierno", Ed. Tecnos; Madrid; 1978.
 12. KAPLAN, Marcos: "Aspectos Políticos de la Planificación en América Latina"; (en: "Cuadernos para la Reforma Administrativa" N° 3); Caracas; 1971.
 13. LEWIS, Harold: "Participación del Público en la Planificación" (en: "Enciclopedia de Planificación Urbana" de Arnold Wittick); Ed. I.E.A.L.; Madrid, 1975.
 14. MANNHEIM, Karl: "Libertad, Poder y Planificación Democrática"; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1953.
 15. NACIONES UNIDAS: "La Participación Popular en el Desarrollo" (en: "El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en América Latina": capítulo XIX); Ed. Naciones Unidas; Nueva York; 1969.
 16. PUIGBO, Raúl: "Planificación Local y Participación Comunitaria: (en: "Cuadernos de Planeamiento N° 4"); Ed. Planeamiento; Buenos Aires; 1977.
 17. RAMLOT, Michel Jean Paul: "Hacia un Porvenir de la Región Cuyana"; Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - Universidad Nacional de Cuyo; Mendoza; 1972.
 18. SAEZ DE SALASSA, Josefa: "La Participación Política"; Ed. Ciudad Argentina; Mendoza; 1984.
 19. THE INTERNATIONAL CITY MANAGERS' ASSOCIATION: "Técnicas de Administración Municipal"; Ed. C.E.C.S.A.; México; 1961.
 20. VANOSSI, Jorge y otros: "El Municipio: el Régimen Municipal y la Participación Municipal"; Ed. Ciudad Argentina; Mendoza; 1984.