

REVISTA DEL INSTITUTO DE URBANISMO / FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO / UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

**URBANA**

**10**

ISSN: 0798-0523





**UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA**

**RECTOR**

Dr. Luis Fuennmayor Toro

**VICERRECTOR**

**ACADEMICO**

Dr. Roberto Ruiz

**VICERRECTOR**

**ADMINISTRATIVO**

Dr. Trino Alcides Diaz

**SECRETARIO**

Dr. Alexis Ramos

**FACULTAD DE  
ARQUITECTURA Y  
URBANISMO**

**DECANO**

Arq. Pablo Lasala F.

**DIRECTOR DE LA**

**ESCUELA DE**

**ARQUITECTURA**

Arq. Alvaro Rodríguez

**DIRECTORA ADJUNTA**

Soc. Dyna Guitián

**DIRECTOR DEL**

**INSTITUTO DE**

**URBANISMO**

Arq. Urb. Hugo Manzanilla

**DIRECTOR DEL**

**INSTITUTO DE**

**DESARROLLO**

**EXPERIMENTAL DE LA**

**CONSTRUCCION (IDEC)**

Arq. Luis Marcano

González

**DIRECTOR (E) DEL**

**CENTRO DE**

**INVESTIGACIONES**

**HISTICAS Y**

**ESTETICAS**

Arq. Leszek M. Zawisza

**DIRECTOR DEL CENTRO**

**DE INFORMACION Y**

**DOCUMENTACION**

Arq. Odoardo Rodríguez C.

**PRESIDENTE DE LA**

**COMISION DE**

**ESTUDIOS PARA**

**GRADUADOS**

Arq. Urb. Marta Valmitjana

**COORDINADORA**

**GENERAL**

Arq. Carmen L. Alvarez de

Itriago

**CENTRO DE  
INFORMACION Y  
DOCUMENTACION**

**DIRECTOR**

Arq. Odoardo Rodríguez C.

**COORDINADORA DE**

**PUBLICACIONES**

Lic. Maruja Paez de Rivas

**DIRECTORA DE ARTE Y**

**DIAGRAMACION**

Martha Sanabria

**ASISTENTE DE**

**DIAGRAMACION Y**

**MONTAJE**

Catherine Goalard

Apartado Postal 40.362

CARACAS 1010 - A

VENEZUELA

Editado por el Centro de

Información y

Documentación (CID) /

FAU para el Instituto de

Urbanismo / FAU / UCV.

**URBANA 9**

**II SEMESTRE 1988**

**DIRECTOR**

Arq. Urb. Hugo Manzanilla

**DIRECTORES**

**ASOCIADOS**

Arq. Giulietta Fadda

Arq. Marco Negrón

**COORDINADORA DE**

**PUBLICACION**

Geog. María E. Gallegos

**CONSEJO EDITORIAL**

Arq. Sonia Barrios

Arq. Tomás de la Barra

Arq. Víctor Fossi

Dr. Nelson Geigel

Arq. Pablo Lasala

Lic. Alberto Lovera

Arq. Luis Carlos Palacios

**Telex**

29344 REDIF

**Dirección Postal Urbana**

Apartado Postal 4455

CARACAS 1010 - A

VENEZUELA

Teléfonos 662.71.20

**Suscripciones:**

(2 números) 1 año

Venezuela Bs. 240,00

Estudiantes Bs. 200,00

Europa y USA US\$ 40,00

Latinoamérica US\$ 15,00

Enviar cheque a nombre

del Instituto de Urbanismo

Esta publicación ha sido

financiada parcialmente

por el Consejo de

Desarrollo Científico y

Humanístico de la

Universidad Central de

Venezuela.

Tiraje 1.000 ejemplares

La Revista Urbana N° 10

se imprimió

en Noviembre de 1988,

en Caracas - Venezuela.

Ediciones Amón.

Textos EDITRONICS

Titulos Fotocomposicion

Vida!

Depósito Legal N°

pp.60 - 0035

ISSN: 0798 - 0523

**JUNTA CONSULTIVA  
EDITORIAL  
INTERNACIONAL**

**Argentina**

Alejandro Rolman

**Brasil**

Milton Santos

**Colombia**

Luis Roberto Martínez

**Costa Rica**

Allan Lovell

Mano Lungo

**Cuba**

Sergio Barón

**Chile**

Sergio Galilea

Guillermo Geisse

Ricardo Infante

**Ecuador**

Diego Carrón

**EEUU**

Manuel Castells

John Friedmann

Ralph Ginsberg

**España**

Luciano Parejo

**Francia**

Jean Pierre Frey

**Holanda**

J.H.P. Paelinck

**Inglaterra**

Marcial Echenique

**Italia**

Luigi Mazza

Giorgio Piccinato

**México**

Cuauthemoc Cárdenas

Daniel Hiernaux

Martha Schteingart

**Venezuela**

Oscar Olinto Camacho

Pedro Cunill

Luis Fernando Chávez †

Alberto Garrillo

Hannia Gómez

Omar Hernández

Alberto Morales Tucker

Miguel Nucele

Ramón Pérez

Magaly Sánchez

Marta Valmitjana

Elsenda Vía

## NOTAS BIOGRAFICAS

### PEDRO ROBERTO JACOBI

Profesor de la Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo, Brasil. Investigador del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea -CEDEC- São Paulo. Miembro de la Revista Espaço e Debates.

### MARIA EMMA BELANDRIA CH.

Lic. en Relaciones Industriales. Post-Grado en Administración del Trabajo y Relaciones Industriales. Profesora Agregada de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Carabobo. Cursante del Programa de Doctorado en el CENDES - UCV.

### MIGUEL MATA

Comunicador Social, Universidad de Chile M. Sc. en Economía de Hidrocarburos, UCV. Director del Centro de Investigaciones de Ecología, Desarrollo y Ambiente, CIEDA.

### OMAR OVALLES

Licenciado en Geografía UCV, 1977. M. Sc. en Planificación Urbana CENDES. - 1979. Candidato a Ph. D en Ciencias del Desarrollo CENDES. Profesor Investigador del CENDES 1977 - 1986. Asesor de la Comisión del Ambiente y Ordenación del Territorio del Congreso de la República. Profesor del Sector de Acondicionamiento Ambiental de la FAU - UCV.

### SONIA BARRIOS

Arquitecto UCV. M. Sc. en Planificación de Desarrollo, Mención Planificación Regional CENDES. Candidata al Ph.D de la Universidad de California, Berkeley. Profesora Investigadora del CENDES.

### MARIO LUNGO UCLES

Arquitecto salvadoreño con Post-Grado en Planificación Urbana y en Sociología. Se desempeña como Director del Programa Centroamericano de Docencia de la Confederación Universitaria Centroamericana (ESUCA). Coordinador del "Sub-grupo Centroamérica" de la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO. Miembro del Board del Comité de Sociología Urbana y Regional de ISA.

URBANA 9 estuvo a cargo del Arq. Giulietta Fadla y este número a cargo del Arq. Sonia Barrios.

**ARTICULOS**

<i>PEDRO ROBERTO JACOBI</i>	Carencias de Saneamiento Básico y Demandas Sociales	15
<i>MARIA EMMA BELANDRIA</i>	Desarrollo Urbano y Autonomía Municipal. El Caso de Valencia.	31
<i>OMAR OVALLES</i>	Movimiento Social, Investigación y Curricula.	55
<i>MIGUEL MATA CH.</i>	Desarrollo Local Urbano. El Caso del Barrio Colinas de Palo Grande	75

**ENSAYOS**

<i>SONIA BARRIOS</i>	Desarrollo Local y Poder Municipal	89
<i>MARIO LUNGO UNCLES</i>	El Poder Local y su Papel en las Estrategias Territoriales en la América Central Actual.	105

**RESEÑA BIBLIOGRAFICA**

<i>GIULIETTA FADDA</i>	Metropolis. From the Division of Labor to Urban Form de Allen J. Scott.	107
------------------------	---	-----

**CRONICA**

<i>MARCO NEGRON</i>	Conferencia Internacional "Ciudad, Territorio y Políticas de Planificación en América Latina".	109
<i>ESTHER ELENA MARCANO</i>	Coloquio Internacional "Ciudadagua 88"	111
<i>MARCO NEGRON</i>	Seminario Internacional "Descentralización del Estado, Requerimientos y Políticas en la Crisis".	113
<i>LUIS GERMAN RODRIGUEZ</i>	Seminario "Informática en el Desarrollo de la Sociedad Venezolana".	115
<i>GIULIETTA FADDA</i>	Conferencia Internacional: "Restauración Urbana: Tendencias y Desafíos".	119

**EXPOSICION**

<i>MARCO NEGRON</i>	<i>El Plan Rotival y la Formación de la Tradición Urbanística en Venezuela.</i>	123
<i>MARTHA VALLMITJANA</i>	<i>Presentación de la Exposición: El Plan Rotival 50 Años después.</i>	125

---

## DOS DISTINCIONES

---

### PARA JOHN FRIEDMANN

---

El Prof. John Friedmann, integrante de nuestra Junta Consultiva Editorial, recibió el premio "Educador Distinguido" de la **Association of Collegiate Schools of Planning** de los Estados Unidos correspondiente a 1988. Igualmente, en noviembre del mismo año, le fue concedido el Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Dortmund, de la República Federal de Alemania.

El Prof. Friedmann, quien actualmente enseña en la Universidad de California en Los Angeles, ha mantenido siempre una estrecha vinculación con la América Latina. En nuestro país en particular participó intensamente, a principios de los años sesenta, en el proyecto de Guayana a través del **MIT-Harvard Joint Center for Urban Studies**.

No podemos menos que expresar la profunda satisfacción que nos producen estos reconocimientos y congratularnos con nuestro distinguido colaborador.

---

*IN MEMORIAM*

---

**LUIS FERNANDO CHAVES**

---

Para **Urbana** resulta especialmente doloroso registrar el fallecimiento de Luis Fernando Chaves, uno de los más destacados geógrafos venezolanos, Doctor en Ciencias Geográficas por la Academia de Ciencias de Polonia y miembro de nuestra Junta Consultiva Editorial.

Desde 1963 hasta su fallecimiento concentró sus mayores esfuerzos en las actividades docentes y de investigación en la Universidad de los Andes, donde desarrolló una obra vasta y en muchos sentidos pionera. En esta universidad fundó las cátedras de Regionalización Económica y de Geografía Humana, así como la Biblioteca del Instituto de Geografía y Conservación de Recursos Naturales, de la cual fue Director desde 1963 hasta 1968. Su obra publicada suma más de sesenta títulos entre libros, monografías y artículos en revistas especializadas.

Pero, pese a toda su importancia, su obra académica no opacó sus cualidades humanas y su profunda vocación de servicio social. De hecho toda su producción intelectual estuvo guiada por

un objetivo fundamental: contribuir a identificar los factores de la geografía que explican el subdesarrollo y las desigualdades en nuestra sociedad, poniendo el conocimiento geográfico al servicio de su superación.

En tiempos como los que vivimos no puede sorprender que la desaparición de hombres como Luis Fernando Chaves pase desapercibida incluso en medios que se suponen vinculados a la vida cultural y académica. Por ello para nosotros era doble la obligación de registrar este lamentable acontecimiento. Queda sin embargo la certeza de que él seguirá presente entre nosotros en sus discípulos y en su obra.





Cuando este número de **Urbana** esté en circulación, en nuestro país se habrá inaugurado el nuevo gobierno resultante de las elecciones de diciembre de 1988. Después de seis lustros ininterrumpidos de vida democrática éste debería ser un hecho sin excesiva importancia; no obstante, la persistencia e incluso el arreciamiento de la crisis que desde hace varios años se abate sobre nuestra sociedad plantea en la actual coyuntura interrogantes y expectativas que no pueden ser pasadas en silencio.

Aunque el debate electoral estuvo en general lejos de ser de los más constructivos y estimulantes, lo cierto es que por debajo de él se mantuvo latente el tema del agotamiento del modelo de desarrollo hasta ahora vigente y de las opciones que en consecuencia se plantean. Pero uno de los riesgos implícitos en la forma en que se llevó ese debate consiste justamente en que, sobre todo en el discurso de los dos candidatos que polarizaron más del 90 por ciento de los votos, tal tema apenas fue rozado en el plano retórico, mientras que en lo sustantivo actuaban como si nada o casi nada hubiera cambiado, alimentando un abanico de expectativas cuya satisfacción es más que improbable a la luz de los datos que tercamente arroja la realidad.

Cuando hace cinco años se iniciaba el gobierno hoy saliente, no era completamente descabellado imaginar que los precios del petróleo podrían mantenerse al menos en niveles que no asfixiaran totalmente a un Estado que por decenios había asumido con relativo éxito la responsabilidad principal por el mantenimiento de la dinámica socio-económica. Pero el gobierno que ahora da sus primeros pasos se encuentra no sólo con que las arcas de la nación están vacías, sino que incluso una buena parte de la riqueza futura ya ha sido comprometida; con que el ingreso real *per cápita* se ha venido deteriorando hasta hundirse a los niveles de hace veinte años; con que el 85 por ciento de las

familias se encuentra en condiciones tales que les resulta imposible acceder al mercado formal de vivienda sin el auxilio de algún grado de subsidio.

La escasa discusión real sobre los dilemas que plantea esta situación y el hecho inocultable de que el modelo populista de base rentista hasta ahora vigente ha agotado sus espacios de maniobra hicieron evidente, ya en la misma campaña electoral, que el nuevo gobierno —independientemente de sus referentes ideológicos— podía terminar dejándose encantar por las sirenas del neoliberalismo, no sólo porque es esa la dirección en que empujan el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, sino también porque, en fin de cuentas, aparece como la alternativa del menor esfuerzo al proponer que el ajuste se realice a expensas de los sectores económica, social y políticamente más débiles. Un anticipo de esta posibilidad ya la había dado el Ministro del Desarrollo Urbano del gobierno saliente, quien, sin rubor y sin que le valiera siquiera un tirón de orejas, estrenó en la última Convención de la Vivienda organizada por la Cámara de la Construcción una novísima teoría según la cual, al ser éste un país donde nadie vive a la intemperie, hablar de déficit habitacional sería tanto como alucinar con mitos. Pero también los esfuerzos de enmascaramiento ideológico de la antigua "marginalidad", ahora "sector informal de la economía", procurando presentarla como una suerte de empresariado *in nuce*, y la propensión de las estadísticas oficiales a no diferenciar entre subempleo y empleo pleno son indicadores del avance de las ideas neoliberales.

Al momento de escribir este editorial resultan claras las políticas del nuevo gobierno dirigidas a enfrentar los grandes desequilibrios macroeconómicos en materia de balanza de pagos, déficit fiscal y desajustes financieros. Ellas se sintetizan en la unificación flotante del tipo de cambio, la colocación de las tasas de interés por encima de las de inflación y una elevación (estimada en promedio en el 100 por ciento) de las tarifas de los servicios públicos y los precios de los combustibles. A ello se suma la liberación generalizada de los precios de bienes y servicios y la privatización de parte de las empresas públicas. Todo apoyado en la confianza de obtener conspicuos recursos externos para 1989 (unos 5.000 millones de dólares) provenientes en su mayoría del Fondo Monetario, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Sus autores no ocultan —y en verdad no podrían hacerlo— que lo propuesto es un clásico tratamiento de shock, que se traducirá en una inflación de costos estimada en el orden del 40 por ciento, mayor desempleo y crecimiento nulo de la economía para este año. Lo justifican por el muy grave estado en que reciben el país, pero pronostican crecimiento acelerado y baja inflación a partir de 1990.

Prácticamente ningún sector social desconoce la necesidad de adoptar medidas

radicales y dolorosas para corregir las malformaciones causadas por diez años de dificultades en los mercados externos y de un manejo de la política económica que no puede menos que calificarse de irresponsable. Sin embargo, las políticas propuestas han levantado críticas importantes. Por una parte se sostiene que todavía la economía venezolana tenía márgenes como para permitir la adopción de una trayectoria de ajuste más gradual, que facilitara la adaptación de los agentes y actividades económicas a la nueva situación. Por otra se argumenta que dichas políticas están sesgadas a favor de los sectores tradicionalmente dominantes, en particular del sector financiero. Además se observa que el "paquete social", dirigido a amortiguar los impactos sobre los estratos más débiles, es inadecuado y en todo caso parece insuficientemente estudiado. Por último se señala que la concertación, enfatizada por sus propios autores como indispensable para asegurar el éxito, se ha limitado al simple gesto de informar anticipadamente a los distintos agentes sociales y económicos de las medidas ya decididas aunque no formalmente decretadas. El resultado ha sido que ya una institución tan importante como la Confederación de Trabajadores y los principales partidos de oposición han manifestado, a veces enfáticamente, su desacuerdo.

Debe reconocerse pues que, en materia macroeconómica, las cartas ya han sido echadas. Sin embargo, en lo que se refiere específicamente a los aspectos territoriales del desarrollo, quedan por delante importantes batallas por librar, siendo quizá la más significativa la relativa a la descentralización del Estado.

Durante el último quinquenio la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) desarrolló una intensa actividad que la llevó a formular un importante conjunto de proposiciones para, de acuerdo a su propia expresión, la modernización y democratización de la sociedad venezolana. De entre ellas destaca la referida a la descentralización del Estado, que no sólo es de especial significación para quienes nos ocupamos de las cuestiones territoriales sino que la propia COPRE la califica como tal vez la más importante entre todas las reformas que ha presentado.

Al menos en el plano del discurso tanto el nuevo Presidente como los demás ex-candidatos presidenciales y los respectivos partidos se han comprometido para llevar a la práctica tales reformas, mientras que ya el Congreso de la República ha aprobado dos que son fundamentales: la referida a la elección directa de gobernadores de estado y la que crea la figura del Alcalde —también de elección directa— como instancia ejecutiva del poder municipal; ambas elecciones, además, están pautadas para este mismo año de 1989. Esto quiere decir que ya han sido colocadas dos de las piedras fundamentales de la descentralización.

Pero es necesario advertir que la descentralización no puede ser vista como un

fin en sí misma y menos como una panacea; que ella no es más que un instrumento para alcanzar fines que pueden ser muy diversos entre sí, incluso eventualmente contrapuestos. A este respecto es importante insistir en que las reformas políticas son inseparables de las económicas y que, sobre todo en materia territorial, la consolidación de la tendencia neoliberal y de su núcleo conceptual y operativo fundamental —la soberanía incontrastada del mercado— particularmente en una economía fuertemente oligopólica como la venezolana, sería extremadamente insidiosa, pues, como ha sido ampliamente comprobado, se trata de un ámbito donde los mecanismos de mercado son especialmente ineficientes.

Sin embargo, si las elecciones presidenciales registraron una acentuación de la polarización entre dos candidatos que las ha venido caracterizando durante los últimos procesos, las legislativas —tanto las nacionales como las estatales— presentan novedades que sería erróneo subestimar.

La primera de estas novedades es la pérdida de la mayoría absoluta que durante el período recién concluido mantuvo en el Congreso de la República el partido de gobierno, lo que hacía de aquel poco más que una caja de resonancia de la voluntad política de las más altas instancias de dirección —el llamado cogollo— del segundo. A ello se suma el notable crecimiento de la representación parlamentaria de algunos partidos minoritarios, convertidos en voceros de intereses emergentes específicos tanto territoriales como sociales y que así, a la vez que erosionan el bipartidismo, logran una inédita capacidad para condicionar la acción del gobierno dentro de los límites impuestos por el carácter presidencialista del régimen. Además, este importante cambio en la composición del parlamento está íntimamente relacionado con la que en propiedad es posible considerar como la mayor novedad expresada en estas elecciones: la consolidación de una serie de liderazgos regionales de tipo nuevo, inscritos en un mismo proyecto político nacional pero con notable autonomía, contruidos a partir de un trabajo serio, sostenido y a veces riesgoso con las comunidades locales centrado en la atención de las demandas reales de la población más desprotegida. En algunas de las ciudades principales, estos liderazgos pusieron en jaque a las supuestamente omnipotentes maquinarias de los dos partidos tradicionalmente dominantes, de modo que no es en absoluto exagerado suponer que este hecho puede tener consecuencias de enorme trascendencia en la dinámica político-social de los próximos años.

Como es natural, esta situación se expresa con intensidad tal vez mayor en la composición de las nuevas asambleas legislativas de los estados: no sólo el gobierno ha perdido su mayoría en las principales de ellas, sino que en algunas partidos que antes tenían una presencia nula o insignificante adquieren ahora una fuerza decisiva. Esto es de la máxima importancia en vistas a la situación que

a partir de este mismo año se creará con la elección directa de los gobernadores de estado. Por otra parte, es previsible que las novedades de las elecciones de 1988 se reproduzcan ampliadas en las elecciones de gobernadores, alcaldes y concejos municipales de 1989.

En síntesis, es posible adelantar que el proceso de concreción y puesta en práctica de las reformas políticas no sólo se procesará a través de un Congreso más beligerante e independiente del Ejecutivo que en el pasado, sino que además deberá contar con la existencia de poderes regionales y locales cuya misma composición política anuncia un grado de autonomía totalmente desconocido en las administraciones anteriores y cuya legitimidad está fundada en su identificación con las demandas de las comunidades que representan. La fuerza con que en todas las instancias legislativas aparecen las organizaciones políticas emergentes abre una ventanilla de esperanza en relación a la posibilidad de que las reformas se concreten en términos predominantemente progresistas, pero a la vez coloca sobre los hombros de esas mismas organizaciones una enorme responsabilidad, sin duda política pero también técnica y administrativa. Su manejo es lo que en definitiva nos permitirá saber si en verdad nos encontramos en el umbral de un tiempo nuevo o si, por el contrario, estamos solamente frente a una versión remozada de las prácticas clientelistas del viejo populismo.

Es dentro de ese marco, en tantos aspectos inédito y hasta contradictorio, que durante los próximos años deberemos movernos quienes nos ocupamos de las cuestiones territoriales, aunque no sólo nosotros. Y la única certidumbre al respecto es que, definitivamente, las viejas prescripciones, tanto las "progresistas" como las "conservadoras", han perdido toda vigencia y que, como enseña la experiencia, debemos desconfiar de las recetas mágicas, aquellas que, con un solo golpe de la varita, pretenden resolver todos los problemas.

No ignoramos que en períodos de alta incertidumbre como el que ahora se abre, es muy fuerte la tentación de refugiarse en las viejas certezas que, cuando menos, garantizan la paz del espíritu. Sin embargo, esto significaría renunciar *a priori* a entrar en batalla. Por el contrario, hoy más que nunca es necesario poner en discusión, con rigor y sin prevenciones ideológicas, todas las certezas, sean ellas viejas o nuevas, de derecha o de izquierda; así mismo, la velocidad con la que se precipitan los acontecimientos exige colocar en el mismo plano la denuncia y las proposiciones concretas de acción. En estos años podemos estar jugando un prolongado futuro, por lo que en ellos no tienen cabida las complacencias personalistas o académicas.

Todo esto nos conduce a insistir en que las páginas de **Urbana** están abiertas para ese debate. Y como se trata de una coyuntura que no es solamente

venezolana sino que abarca todo nuestro continente, nos sentiremos especialmente complacidos si esta invitación es aceptada también por los colegas de los otros países latinoamericanos a fin de poder ampliar el espectro de análisis y propiciar la confrontación de experiencias.

Marco Negrón

**1 / REGIONALIZACION DE LOS DEFICITS, DEMANDAS SOCIALES  
Y ACCION DEL ESTADO**

Este trabajo presenta, a partir de la reconstrucción de dos experiencias reivindicativas, la naturaleza de las relaciones entre Estado y Movimientos Sociales alrededor de la cuestión del saneamiento básico en el Municipio de São Paulo desde mediados de la década de los 70.

En este texto nos concentraremos más específicamente en los efectos excluyentes de esta política pública y sus reflejos en la emergencia de demandas populares.

La cuestión del saneamiento básico se inserta directamente en la dinámica de la política social del Estado Burocrático-Autoritario implantado en el país. A partir de 1964 el papel del Estado es redefinido y su intervención en la economía se extiende a todas las esferas de la vida social, caracterizándose las políticas sociales por la instrumentación de un nuevo concepto de eficiencia en el cual los intereses económicos prevalecen sobre los sociales. Como reflejo de ello, las políticas gubernamentales en las áreas de bienestar colectivo —salud pública, saneamiento, educación, vivienda y nutrición— tienen escasa relevancia en la agenda gubernamental. Las llamadas políticas ecuménicas del gasto social del Estado tienen poca efectividad social, configurando una dinámica excluyente en la apropiación de los medios de consumo colectivo. Y en la medida en que van emergiendo demandas sociales crecientes, este Estado se ve en la obligación de ampliar su intervención frente a exigencias que se multiplican como consecuencia de la pauperización de sectores cada vez más amplios de la población.

\* Traducción de Sonia Barrios.

1/ Este texto representa una reflexión formulada a partir de la tesis doctoral:

"Políticas Públicas de Saneamiento Básico y Salud, y Reivindicaciones Sociales en el Municipio de São Paulo 1974-1984" defendida en la FFLCH de la Universidad de São Paulo en 1986.



La política de saneamiento básico se inscribe en esta lógica perversa, donde predomina una concepción empresarial basada en la "verdad tarifaria", donde la carga de los servicios recae directamente sobre el consumidor final.

Las inversiones se orientan hacia aquellas obras que generan una mayor rentabilidad, propiciando un retorno más rápido del capital invertido. La política dominante se basó en la creación de empresas de economía mixta, subordinadas a los esquemas definidos por el Banco Nacional de la Vivienda a través del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA). Esta define que las compañías estatales de saneamiento deben auto-sostenerse minimizando la aplicación de recursos a fondo perdido por parte del Sector Público. Las prioridades están condicionadas por la óptica de la racionalidad empresarial de las compañías estatales de saneamiento, que deben lograr el equilibrio entre los ingresos y el costo de los servicios (implantación, mantenimiento y operación de los sistemas), mediante un sistema tarifario, que se basa en el auto-sostenimiento financiero, con el fin de configurar una fuerte concentración del poder de decisión política y la consolidación de grandes complejos organizacionales muy centralizados. La lógica del equitativo auto-sostenimiento financiero se fundamenta en criterios no distributivos que rechazan cualquier forma de subsidio e incluso programas de mayor relevancia desde el punto de vista social.

De esta manera las políticas públicas se caracterizan básicamente por su subordinación a la óptica de la rentabilidad, donde la lógica de dotación de los medios de consumo colectivo privilegia, durante varios años, una perspectiva inmedatista y muy dependiente de los indicadores monetarios.

Con la emergencia de la crisis de legitimidad del régimen que se inicia a partir de 1974, unida a una mayor visibilidad del fracaso del "milagro económico" reflejado en el aumento tanto de los índices de mortalidad y morbilidad como de las reivindicaciones sociales, las políticas públicas se orientan a una mayor efectividad en la resolución de las cuestiones sociales.

Adicionalmente, la intensificación del proceso de urbanización produce un agravamiento de las desigualdades, ampliando la distancia y profundizando la segregación en los niveles de apropiación de los servicios de consumo colectivo entre el centro y la periferia.

La población que vive en la periferia de las ciudades pasa a depender cada vez más de la intervención del Estado para la satisfacción de sus necesidades básicas, multiplicándose los efectos dañinos de esa urbanización excluyente frente a la retracción de la política oficial en la dotación de equipamientos de consumo colectivo.

En el contexto de la ciudad de São Paulo, a inicios de la década del 70, la población acusa la ausencia de saneamiento básico y los graves riesgos para la salud derivados de la utilización de aljibes y letrinas por parte de más de 2.700.000 habitantes de la ciudad, que en aquella época contaba con poco más de 6.000.000 de habitantes, de los cuales apenas el 65% disponía de agua corriente. Este cuadro alcanza extremos dramáticos, haciéndose explícito a través de los elevados índices de mortalidad infantil debida al consumo de agua contaminada; a ello se suman los efectos nefastos de la caída del salario mínimo real, la falta de puestos de salud y la casi inexistente red cloacal. A mediados de la década del 70, la gastroenteritis representaba el 82% de las enfermedades infecciosas que diezaban los niños menores de un año de la capital. Esto refleja el grado de segregación socio-espacial existente, en la medida en que los órganos públicos vuelcan su atención hacia las áreas central e intermedia, mientras se relega la periferia, a pesar de que su expansión demográfica es mucho mayor que la de las áreas centrales.

Con el crecimiento de la ciudad y su desordenada expansión, el problema crónico de la falta de agua se agrava, configurando un creciente proceso de regionalización de los déficits en el interior del Municipio de São Paulo. Entre 1950 y 1970 la prestación del servicio de agua permanece estancada, alcanzando alrededor del 60% de la población del municipio.

En las regiones periféricas, la proporción de decesos de menores de un año es significativamente mayor, registrándose en 1975, en regiones muy pobladas localizadas en la periferia, indicadores de 122,23 contra 79,96 en el Municipio; más del 50% de esos decesos se deben a diarreas e infecciones respiratorias.

En este marco de precariedad y exclusión, demandas y reivindicaciones empiezan a resonar en todos los extremos de la ciudad. El consumo de agua contaminada por parte de vastos sectores de la población se considera uno de los mayores problemas de salud pública del país. Las soluciones utilizadas por la población que no encuentra agua en los aljibes son las tomas de agua y los manantiales, en su mayoría ya contaminados, donde se forman inmensas colas para cargar agua en tobos y potes. Los principales periódicos, a pesar de la censura de prensa entonces existente, ilustran las precarias condiciones de salubridad de la población, alertando acerca de los peligros de contaminación.

Los efectos de la falta de agua no pueden ser ignorados por más tiempo y el Sector Público inicia a mediados de 1975, a través de la Empresa Estatal de Saneamiento, una voluminosa inversión que aspiraba a cubrir el 92% de la población del Municipio de São Paulo; esto implicaba abastecer a una población total de 7.500.000 habitantes. Las mejoras de saneamiento básico que representaban una expansión de 522.338 tomas domiciliarias de agua entre

1975 y 1979, tienen como resultado una reducción importante en los índices de mortalidad, lo que significa un incremento absoluto de 3.100.000 personas abastecidas por agua.

Sin embargo, esas obras no eliminan el problema de la falta de agua para millares de familias en los diversos barrios periféricos de la ciudad, que comienzan a ejercer sobre el Estado una presión casi diaria a través de manifestaciones y marchas a las puertas de la empresa estatal, al tiempo que surgen diversos movimientos por el agua que aspiraban una respuesta a sus demandas.

Se destacan los movimientos populares que surgen en las regiones Sur, Norte y Este de la ciudad, que representan las áreas de mayor incremento demográfico del municipio.

El problema del agua se hace prácticamente insostenible en las regiones Sur y Norte, destacándose dentro de éstas Santo Amaro y Brasilândia, las cuales van a tener una presencia significativa en el conjunto de las luchas populares iniciadas a principios de la década de los 70.

En estas regiones comienza una efectiva movilización a partir de la percepción de la gravedad de la situación creada por la falta de equipamiento básico de saneamiento, debido a que ambas poseen una experiencia de prácticas de movilización derivadas de la actuación de las Comunidades Eclesiásticas de Base y de la presencia de militantes de izquierda.

Los movimientos se iniciaron a partir de la reunión de diversos barrios afectados por el mismo problema, con una articulación más amplia en el sentido de hacer la lucha más efectiva a través de una presión constante sobre la Compañía de Saneamiento Básico (SABESP), ya que ésta no plantea, dentro de su programación más inmediata, instalar una red de agua, con la excusa de que las bajas densidades no hacen el abastecimiento económicamente rentable. Esta exclusión alcanza aproximadamente al 10% de la población del Municipio de São Paulo, en su gran mayoría de bajos ingresos, y residiendo en viviendas precarias.

En esta época estaban en plena efervescencia movimientos populares en diversos barrios afectados por la falta de saneamiento básico que posibilitaron una sumatoria de experiencias. Esto tendrá como reflejo la presencia incansable de los pobladores en las manifestaciones públicas frente a la sede de la empresa estatal. Estas llegan a reunir frecuentemente más de mil pobladores que denuncian la situación de precariedad y la urgente necesidad de soluciones. Las relaciones entre el Sector Público y la población se toman tensas, configurando,

a pesar del discurso modernizante y empresarial, la incapacidad de este sector de relacionarse con los usuarios más penalizados por las características de la política implantada por la empresa subordinada a las directrices generales emanadas del Gobierno Federal.

Los movimientos pasan a contar con el apoyo de diversos sectores de la Sociedad Civil, de la Iglesia y de representantes de partidos políticos de oposición, configurando una situación de presión frente al Sector Público que sólo vendrá a concretarse efectivamente casi cinco años después del inicio de las reivindicaciones.

En el centro de la cuestión están colocadas, por un lado, la demanda de la población provocada por la falta de agua en sus viviendas y los efectos dañinos a la salud que esto conlleva, y por otro, la posición del Sector Público en defensa de la racionalidad de la inversión pública, donde no existe espacio para la improvisación de soluciones. Frente al creciente impacto de las reivindicaciones, a pesar del discurso oficial de no ceder a las presiones, las áreas técnico-gerenciales ceden a los argumentos y presiones político-administrativas dando algún tipo de respuesta a sus demandas. El Estado, a pesar de su creciente centralización, pasa a ser penetrado por contradicciones y ambigüedades principalmente a causa de las transformaciones que ocurren en el plano coyuntural.

Los movimientos populares en pro del equipamiento de servicios de consumo colectivo, dentro de aquellos relacionados con la problemática del saneamiento básico, crean situaciones donde la acción del Sector Público se confronta en un marco permanente de tensión entre los supuestos de la eficiencia de los sectores técnicos, la eficiencia de la respuesta política y la eficiencia del movimiento social.

Lo que se verifica es que la crisis de legitimidad del régimen va provocando fisuras intensas en las burocracias que comienzan a mostrarse más sensibles a las demandas. Entre tanto, mediante una estructura selectiva van atrasando las exigencias, postergándolas y utilizando los más diversos artificios, para poder ganar tiempo e implantar la solución que se considera técnicamente más adecuada.

Los atrasos en la implantación de las obras provocan una situación de permanente tensión entre el Estado y el Movimiento Social, politizando las reivindicaciones y permitiendo, frecuentemente, su inserción en el marco de las luchas más amplias que se desenvuelven en la sociedad.

Probablemente uno de los aspectos más importantes a destacar es el hecho de

que la actuación del Sector Público funcione como irradiadora de expectativas. En el caso del saneamiento básico, los movimientos sociales por servicio de agua se amplían justamente en el período en que el Estado realiza las inversiones más sólidas en la expansión de la red de servicios públicos de agua. No se trata de una situación de ausencia o inoperancia del Estado en el suministro del servicio, sino porque la presencia de la implantación de la red funciona como propulsora de diversos movimientos. Estos se consolidan al inicio del plan más ambicioso hasta entonces realizado, pero excluye ciertas áreas de la ciudad en virtud de los problemas relacionados —según los argumentos técnicos— principalmente con la baja densidad poblacional y con las restricciones en las regiones próximas a las áreas de preservación de los manantiales.

Las transformaciones ocurridas en el aparato del Estado —modernización, centralización e hiperdesarrollo— configuran el surgimiento de prácticas de intervención frecuentemente caracterizadas por la contradicción entre la dinámica empresarial impuesta y la necesidad de resolución de las necesidades. Así, en el inicio de la movilización popular en pro del servicio de agua, la empresa estatal de saneamiento no pretendía llevar agua a los barrios que hacían las reivindicaciones, por tratarse de áreas ocupadas básicamente por asentamientos irregulares y favelas. La implantación de la red de agua generaría un sustancial incremento demográfico lo que es visto como multiplicador de problemas en lo atinente a la disposición de aguas servidas y sus implicaciones sobre la calidad de los embalses que circundan las áreas en cuestión.

Al cambiar su orientación inicial de no beneficiar las áreas bajo el alegato de imposibilidad técnica, la SABESP transgredía la legislación de protección de los manantiales, muy celosamente defendida por los técnicos en la medida en que la expansión de la red de agua implicaba una densificación depredatoria en el plano de la preservación ambiental. Se planteaba así una contradicción entre no respetar la ley y atender a las reivindicaciones, y respetar la ley y no atenderlas. Pero la población estaba poco interesada en el asunto, lo que ella quería ver eran soluciones concretas al problema de la falta de agua que hacía su vida cotidiana casi insostenible.

En el contexto de las transformaciones en el plano político-institucional y a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileiro, la instrumentación de las políticas sociales, como reflejo de la búsqueda de una legitimidad junto a los sectores populares, obliga a cambios en la postura del Estado y de sus agentes en la interacción con la población.

Dado el desgaste del Sector Público frente a la población organizada en la lucha por la obtención de los servicios de agua, se va configurando una nueva forma

de relacionarse, donde el Estado se ve cada vez más forzado a establecer un diálogo con el movimiento popular. En diversas ocasiones se verifica que el Sector Público estatal al asumir una práctica de aproximación, juega con el grado de movilización de la población. Así, en la medida en que existe la necesidad de crearse un hecho consumado para la consecución de los planes, es fundamental que la población ejerza presión.

En el proceso de presión, diálogo directo y negociaciones que los movimientos por el agua establecen con la agencia estatal con la cual se relacionan, se verifica que el cuestionamiento institucional se convierte en la tónica dominante en la dinámica que se establece entre ambos, donde el Estado se ve cada vez más forzado a asumir compromisos con soluciones concretas para la población que reivindica.

Los movimientos por el agua, así como los otros movimientos urbanos de carácter popular han generado efectivamente una politización de los problemas de la vida cotidiana de la población.

Los movimientos estudiados no reflejan solamente la segregación espacial de la ciudad, sino principalmente la capacidad de articulación de los actores sociales. Los barrios más movilizados son aquellos donde la población va tomando una conciencia creciente de las deficiencias comunes, en una profunda articulación con la noción de los derechos básicos. Los movimientos por el servicio de agua que más se destacaron fueron aquellos localizados en regiones que ya tenían una historia de luchas y militancia, una presencia bastante marcada del trabajo pastoral de la Iglesia, además de los partidos políticos, fundamentalmente los de izquierda, y de profesionales comprometidos en las luchas populares. El papel de los médicos sanitaristas asume rasgos muy significativos, en la medida en que a través de su acción pedagógica contribuye a que el problema del saneamiento básico y de la salud sea colocado de forma más sistemática en la articulación de las demandas del movimiento en su proceso de presión y de negociación con el Estado.

Vale la pena destacar que los movimientos por la obtención del servicio de agua, así como otras movilizaciones populares que emergieron desde mediados de la década de los 70, cuando ya eran patentes las señales de la deslegitimización del régimen, representan la posibilidad concreta de la manifestación de sus necesidades por los sectores más organizados de entre la gran masa de desorganizados y de una creciente transformación de la lógica que dirige la acción del Estado.

Los movimientos por el agua que surgieron en las periferias más distantes tuvieron lugar en el período en que la expansión de la red de agua fue la

prioridad número uno del gobierno del Estado. Así, no es la ausencia del servicio colectivo lo que motiva la población a formular sus demandas, sino la posibilidad concreta de obtención de este beneficio en virtud de la política implantada.

La expansión de la red de agua ocurrió de forma sistemática y algunas demandas específicas no programadas fueron satisfechas debido a la tenacidad y capacidad de los movimientos que presionaron e interactuaron con el Sector Público. Pocos años después de la implantación de dicha red hasta alcanzar el 90% de la población del Municipio de São Paulo, los efectos se hacen manifiestos en el plano de las condiciones de vida, verificándose que la mortalidad infantil baja de 74,81 a 49,93 por mil nacidos vivos.

Los movimientos por el agua representaron junto con los movimientos de lucha por la tierra, las luchas urbanas de los sectores más necesitados de la metrópolis y sus conquistas demostraron que a pesar de toda el aura tecnocrática que circunda la acción del Sector Público en la gestión de los servicios públicos de saneamiento básico, fue posible obtener resultados significativos en la lucha por el derecho al agua o, más precisamente, por el derecho a la vida de millares de niños que habitan en la periferia de la ciudad de São Paulo.

## **2 / LA DIFÍCIL RELACION ENTRE ESTADO Y MOVIMIENTO SOCIAL EN LA LUCHA POR EL SANEAMIENTO BÁSICO: DOS POLOS EN PROCESO**

En Brasil, la reflexión sobre la acción del Estado, desde comienzos de los 70, se rige por un énfasis en sus características autoritarias, sin tomar en cuenta las transformaciones ocurridas en el plano público burocrático.

Se trata de un Estado que, a pesar de su creciente centralización, pasa a ser penetrado por contradicciones, principalmente como resultado de las transformaciones que ocurren en el plano coyuntural.

La reposición del colectivo como un grupo de presión cuyo objetivo es el Estado, del cual se espera una respuesta, provoca una interpretación difusa, donde el personaje Estado entra al escenario definido apenas como el "enemigo" autoritario o el blanco contra el cual se mueve una sociedad civil; que es descrita como diversificada, politizada y espontánea. Mientras tanto, el cambio en los métodos de trabajo de algunos sectores gubernamentales, queda restringido a una interpretación ideologizada (Cardoso, 1983).

La intervención del Estado en la expansión de la red de agua, explicita una crisis,

no en los moldes de la crisis de legitimación del capitalismo avanzado, sino en cuanto a hecho incompatible con el nivel de modernización alcanzado por el sector productivo. La situación de crisis (elevados índices de mortalidad infantil, epidemia de meningitis) coloca en cuestión (en los límites de la legitimidad tecnocrática) la exacerbación referente a la esfera reproductiva frente a la omisión y/o inoperancia del Sector Público en la resolución del problema de falta de agua en los barrios periféricos de la ciudad.

En el contexto de las transformaciones en el plano político-institucional y a pesar del funcionamiento tradicionalmente autoritario del Estado brasileiro, la instrumentación de las políticas sociales busca reflejar una legitimidad junto a los sectores populares; de igual manera, a través de un consenso pasivo obliga al Estado y sus agentes a cambios de posición en la interacción con la población.

En el caso concreto de la Compañía de Saneamiento Básico de São Paulo, SABESP, ésta es obligada a salir de su aislamiento técnico y buscar soluciones más próximas a las demandas de la población. Las manifestaciones y prácticas de los pobladores, resultantes del nivel de deficiencia sentida por la población, asumen dimensiones no esperadas por la empresa. De hecho, la racionalidad dominante tanto en la planificación de las redes de agua como en las demás áreas de intervención urbana, para la época, no incluyen la consulta al usuario. La "ratio administrativa", marca dominante del proceso, está basada, entonces, en objetivos establecidos a largo plazo y sujeta a limitaciones técnicas. La inquietud en el seno de la población generada por los desfases en el nivel de apropiación de los servicios públicos, en muchos barrios de la periferia, configura un nuevo cuadro. Los agentes del Estado comienzan a interactuar y oír las demandas de la población, provocando hasta un redireccionamiento de etapas ya definidas de los planes o, como mínimo, la reorientación de inversiones ya comprometidas. La empresa estatal es presionada para responder a las demandas que no están en sus planes, pero frente a la vehemencia de las reivindicaciones, se ve obligada a viabilizar soluciones precarias, para reducir la intensidad de la presión social por soluciones rápidas y efectivas.

La presión sobre los entes gubernamentales provoca contradicciones internas dentro de las agencias públicas, como es el caso de la propia Compañía de Saneamiento Básico —SABESP— que se ve frente a la posibilidad de transgredir las normas de la Ley de Protección de Manantiales, celosamente defendida por los técnicos, en la medida en que la expansión de la red de agua en la región Sur del Municipio de São Paulo implica una densificación predatoria en el plano de la preservación ambiental.

En este sentido, el cálculo político de la acción del Estado justificando el atraso en la implantación de la red de agua, le permite ganar tiempo para garantizar la



concomitancia en la instalación de una red de cloacas y la preservación de los manantiales de la región. Así, se hace manifiesta la incompatibilidad de una acción más rápida con una solución más efectiva, lo que provoca un empeoramiento en las relaciones entre la población y la SABESP, principalmente como consecuencia del encubrimiento, por parte de los técnicos, de los verdaderos motivos del retraso.

Está planteada, así, una dificultad concreta de hacer explícita la dimensión del alcance de la acción estatal, en virtud de un acentuado desgaste (en un contexto de legitimación ya restringido) y del elevado costo político de mantener una intencionalidad pre-determinada. No se puede (bajo el riesgo de causar serios problemas ambientales) expandir solamente la red de agua, es preciso también extender la red de cloacas, pero esto no puede ser admitido públicamente, ya que se trata de un proceso mucho más demorado que el plan propuesto y prometido a la población, lo que provoca el riesgo de una deslegitimación mayor que la existente.

La selectividad específica en la respuesta, o sea, el proceso de toma de decisión burocrática, está estructurado de tal modo que las demandas que logran penetrar en el seno del aparato del Estado son postergadas, vislumbrando su solución en forma más adecuada al "interés general". En ese momento, la respuesta del Estado no se sitúa más en un plano autoritario, pero está totalmente impregnada por las contradicciones pre-existentes entre la lógica de la acción del Estado y la presión de la población.

El cambio cualitativo, en lo que se refiere al discurso de racionalidad tecnoburocrática del autoritarismo debe constituir una necesidad de recuperación de su legitimidad, así como una lenta toma de conciencia por parte del Estado de la responsabilidad de garantizar adecuadas condiciones reproductivas.

El Estado pasa así a reconocer los movimientos reivindicativos con mayor o menor receptividad, como sus interlocutores y se hace más flexible ante sus demandas, a pesar de la lógica de su intervención de no sufrir cambios significativos en cuanto a la concepción dominante de centralización y auto-sustentación financiera.

Así ocurre con el suministro de agua potable que se constituye en una necesidad impostergable en un momento en que un sector significativo de la población de la periferia tiene su nivel freático contaminado, obligándola a consumir agua comprobadamente contaminada, con un aumento significativo en los niveles de mortalidad infantil. Parece bastante lógico que la población reivindique saneamiento básico. No siempre la existencia de condiciones de

déficits provoca la necesidad de movilizaciones, en la medida en que las demandas sociales no se deducen solamente de grandes condicionantes, ni obedecen a una lógica pre-determinada.

La noción de déficits se configura mucho más como una construcción determinada por sujetos que como una lógica situada en el plano macro-estructural, donde vemos los movimientos por saneamiento básico y salud como una aglutinación de actores urbanos, definidos por sus objetivos y su condición urbana. Surge entonces una pregunta: ¿por qué a pesar de una situación idéntica de pauperización y deficiencia, la movilización se da de una manera tan diferenciada, a tal punto de encontrar barrios movilizados y barrios no movilizados viviendo las mismas privaciones? Si las explicaciones macro-estructurales ciertamente no dan cuenta de la cuestión, tal vez encontremos en el plano de los valores de referencia de los pobladores algunas indicaciones, principalmente en cuanto a las nociones de ciudadanía, justicia e identidad.

Estos movimientos reflejan la segregación espacial de la ciudad, donde se manifiestan las deficiencias de los barrios en términos de calidad y cantidad de servicios urbanos apropiados. A pesar del grado de heterogeneidad de la población de bajos ingresos que compone estos movimientos, tanto en el plano social como en el cultural, un corte por la base social nos coloca frente a movimientos constituidos predominantemente por las llamadas clases populares. El proceso de formación de una identidad colectiva se vuelca hacia la dimensión de lo cotidiano en el lugar de habitación, donde la clase social no aparece explícitamente como factor de aglutinación de los movimientos en términos de su expresión política (Boschi y Valladares, 1983).

El ciclo de vida de los movimientos es uno de los aspectos que ha provocado fuertes polémicas, principalmente cuando la visión dominante en la reflexión teórica es la de que los movimientos sociales urbanos se constituyen en una vía potencial de cambio social, a partir del hecho urbano y de su reconocimiento, y de que ese cambio debe ser referido a un marco político más amplio. Un examen de estos movimientos sociales, nos indica que los mismos no han actuado en el sentido de transformar la sociedad, imprimiéndole un nuevo sentido, sino que actúan, principalmente, como grupos de presión sobre el Estado, con el fin de obtener respuestas concretas a sus demandas, a través de dinámicas diferenciadas, pero pautadas por un mayor o menor cuestionamiento institucional.

En este sentido, el ciclo de vida y el alcance de los movimientos se convierte en un indicador de su dimensión institucionalizada. Los movimientos por el agua no presentan despliegues más amplios, a pesar de los intentos de militantes de partidos entonces clandestinos que actúan en diversos barrios. Estos

movimientos presentan un ciclo de vida bastante preciso, pasando por estadios de mayor o menor movilización, pero configurando un proceso donde la consecución de las metas inmediatas representa, generalmente, el fin de la movilización.

La reflexión en torno al tema del ciclo de vida de los movimientos lleva en consideración otra cuestión central en el análisis de la dinámica de los movimientos: la construcción de un conjunto de intereses y de solidaridad de diferentes momentos de enfrentamiento o de interacción con el Estado.

El resultado de estas diferentes aproximaciones se constituye en una polarización paradigmática entre movimiento social vs. sistema institucional (Machado y Ribeiro, 1985). Independientemente de la óptica escogida es necesario reflexionar alrededor de los factores que afectan a su dinámica organizacional y de los elementos constitutivos que algunos autores acuerdan en llamar "cultura política" de los movimientos (Mainwaring y Viola, 1984).

En los movimientos por el agua, los factores que afectan la movilización de la población están directamente vinculados a la percepción de carencias comunes, en una profunda vinculación con la noción de derechos básicos. El crecimiento de las tasas de mortalidad infantil provoca una identificación entre "semejantes", determinada por la precariedad de las condiciones materiales.

Los movimientos se constituyen a partir de dos elementos motrices: los déficits y el trabajo desarrollado por la organización de los moradores. Entre ambos existe un elemento articulador, constituido por un conjunto de mecanismos internos al movimiento que permite el paso de la necesidad a la reivindicación, medida por la afirmación de un derecho. Esto configura lo que Durham caracteriza como "un amplio programa de revisión y de redefinición del espacio de ciudadanía". En este plano, la noción del derecho emerge básicamente de "una evaluación de esa legitimidad que es medida por su capacidad de respetar y de promover los derechos que la población se está atribuyendo" (Durham, 1984).

Entretanto, no existe una relación mecánica y espontánea entre las necesidades y la reivindicación. El elemento de concientización se manifiesta a través de acciones sociales diferenciadas, dentro de una perspectiva de lo que algunos autores han denominado el modelo comunitario, posibilitando una participación más permanente de todos los afectados en los diferentes estadios del proceso. El elemento de concientización se da en el plano de la organización de base, a través de asambleas en los barrios, donde los pobladores, organizados a través de los Clubes de Madres, Asociaciones de Pobladores, gestan nuevos patrones de valores, configurando frecuentemente una vinculación ideológica y política entre la necesidad y sus condicionantes estructurales. En este sentido, la

presencia de otros sectores sociales y políticos (fuerzas de izquierda, Comunidades Eclesiásticas de Base —CEBS—), posibilita a través de dinámicas diferenciadas, la formación de una conciencia crítica popular. Se evidencia que la población movilizada actúa principalmente en función de una demanda concreta y puntual, como es el caso de los movimientos en pro del servicio de agua.

El aspecto más significativo es el peso que tiene la vivencia de lo cotidiano de necesidades y privaciones en la construcción de una ciudadanía colectiva en una sociedad que tradicionalmente ha marginado a los sectores populares. Este proceso amplía la vivencia individual y provoca reformulaciones en la esfera de lo privado, donde la respuesta del Estado se convierte en un fuerte indicador del significado de la acción colectiva.

En el caso del movimiento por el agua en la región Sur, los pobladores pasan a conocer, como derivación de la presión ejercida sobre la SABESP, todas las etapas de producción e implantación de la red, acompañando "pari-passu" y de manera incansable, lo cotidiano de las obras. Entretanto, si consiguen, de hecho, una cierta alteración en el cronograma de las obras, su presión no es suficiente para modificar las reglas pre-establecidas en cuanto a la necesidad de implantación conjunta de la red de agua y de cloacas, a pesar de las afirmaciones de los asesores de que los plazos serían cumplidos estrictamente.

La dinámica que asumen estas luchas nos coloca frente a la cuestión de su carácter innovador: su potencial en crear y experimentar formas diferentes de relaciones sociales cotidianas. Lo que los autores como Evers (1984), y Viola y Mainwaring (1984) califican como innovador frente al llamado modelo tradicional está vinculado esencialmente a la "cultura política", en una concepción de "tipos ideales", y a los valores que les son intrínsecos, como a su dinámica organizacional (democracia de base), referencia colectiva frente al grupo y valorización del apoliticismo. Además, también son definidos por otros aspectos, como a su orientación hacia las necesidades materiales y dirigidas al Estado, que corresponde a la caracterización que ciertos autores hacen sobre los movimientos tradicionales.

En el movimiento por el servicio de agua de la Región Norte del Municipio de São Paulo, esto se manifiesta en la práctica de los Clubes de Madres, formado a través del trabajo pastoral de la Iglesia Católica, de su crecimiento y compromiso con los movimientos más estructurados, lo que representa una quiebra con los patrones tradicionales de vivencia en la esfera de lo privado. La participación de las mujeres, involucradas con los problemas del barrio y sus insuficiencias, contribuye a la ruptura del aislamiento en que éstas se sitúan tradicionalmente en su calidad de amas de casa. Al instalarse, de cierta forma, una práctica de reflexión colectiva, éstas se transforman en las verdaderas articuladoras de éste

y de otros movimientos. En lo referente a los aspectos de representación y organización, en su actuación concreta y en sus enfrentamientos con los agentes estatales, van construyendo su propia dinámica de lucha.

Si, de hecho, no representan contra-creaciones culturales o embriones de una nueva sociedad, existen elementos innovadores en su constitución que configuran avances reales en el plano de las prácticas tradicionales de las cuales emergen los movimientos sociales.

Hay que destacar el significado que las transformaciones en el proceso político más amplio, provoca en los rasgos del movimiento en la medida en que éstos pasan a ser reconocidos cada vez más como interlocutores válidos. En el proceso de diálogo con los movimientos reivindicativos, el discurso oficial se va transformando, incorporando paulatinamente las demandas populares de los barrios periféricos. Según Oliveira (1985) "encaminándose a la atención de los déficits, su propuesta (del Estado) es de inscribirlas en el campo de los derechos, retirándolas del campo de las reclamaciones, de las 'reivindicaciones' "

Los movimientos pueden ser caracterizados así, como un complejo de relaciones sociales donde los actores sociales se transforman constantemente por su interacción con el Estado.

Nuestra interpretación se contrapone a un enfoque bastante predominante que enfatiza la transformación social a través de las acciones alternativas, independientes y autónomas. Entendemos que no se trata de un proceso polarizado, en el sentido tradicional, conteniendo dos campos en oposición, de un lado el movimiento social —espacio de libertades y embrión de estrategia de contrapoder— y de otro, el sistema institucional —"locus" de control y dominación de los grupos reivindicativos. El proceso que se deriva de esta polarización fue, de esta forma entendido por muchos investigadores como un conflicto entre estos dos campos, cuyo resultado casi nunca es concebido como una síntesis que transforma a ambos sino generalmente como la dilución de uno por la interferencia victoriosa del otro (Machado y Ribeiro, 1985).

Aún cuando el elemento innovador en estos movimientos sea su relativa autonomía frente al Estado, partidos y grupos políticos, éstos no niegan frontalmente la posibilidad de una negociación que, frecuentemente, institucionaliza sus prácticas, provocando transformaciones en ambos polos del proceso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Boschi, Renato e Valladares, Licia, "Problemas Teóricos na Análise de Movimentos Sociais, Comunidade, Ação Coletiva e o Papel do Estado", In: *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, Núcleo de Estudos Regional e Urbanos, vol. 8, janeiro/1983.

Cardoso, Ruth, "Movimentos Sociais Urbanos: Um Balanço Crítico", In: Almeida, M.H. e Sorj, B (orgs) *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

Durham, Eunice, "Movimentos Sociais A Construção da Cidadania", In *Novos Estudos* (10), São Paulo, CEBRAP, out. 1980.

Evers, Tilmann, "Identidade: a Face Oculta dos Novos Movimentos Sociais", In: *Novos Estudos* (10), São Paulo, CEBRAP, out. 1984.

Machado, L.A. e Ribeiro, Ana C., "Paradigma e Movimento Social: Por Onde Andam Nossas Ideias", In: *Ciências Sociais Hoje*, 1985, ANPOCS-CORTEZ, São Paulo, 1985.

Mainwaring, Scott e Viola, Eduardo, "New Social Movements, Political Culture and Democracy: Brazil and Argentina in the 1980", In: *Telos* Nº 61, 1984.

Oliveira, Francisco de, "Além da Transição, Aquém da Imaginação", In: *Novos Estudos* (12), São Paulo, CEBRAP, Junho 1985.



## **II/ INTRODUCCION**

Los asuntos municipales han sido preocupación en el ámbito nacional desde la época colonial hasta nuestros días. La Constitución Nacional los considera como: ... "la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" (Art. 25) y de la misma forma se reproduce en la Ley Orgánica del Régimen Municipal en su Art. 3.

En dos dimensiones puede analizarse la figura Municipal: como nivel de organización político-territorial y como unidad administrativa de asuntos locales. En su primera acepción se acerca al discurso y objetivos de lo electoral. Ambas se entrelazan como aspiración jurídica, económica y política que desea identificar al Municipio como ente autónomo, único, con capacidad gestora y de raíz histórica muy apreciada en el seno popular. Tal es la motivación de las diferentes solicitudes de autonomía recibidas por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo en los últimos años.

Aun cuando son varios los Municipios Urbanos que aspiran a la autonomía, haremos énfasis en este trabajo sobre los más importantes para Valencia, ciudad que aglutina y refleja intereses muy contradictorios en lo que tiene que ver con los objetivos del desarrollo nacional y urbano. Como expresión, a su vez, de las fuerzas sociales que la han convertido en el centro urbano de intercambio más complejo del centro del país (Castells 1980:175). En esta ciudad convergen los más variados grupos humanos como fuerza de trabajo y asiento de inversiones por ser primer polo de desarrollo industrial diversificado y la de mejor ubicación geográfica del eje Centro-Occidental.

En este contexto son numerosas las formulaciones estratégicas que acentúan la



necesidad de fortalecer las regiones para que, bajo su control, la expansión económica transforme las relaciones tradicionales de concentración de las riquezas y la participación ciudadana. Nuevos espacios que permitan superar la centralización del poder político.<sup>1</sup> Por lo tanto, el fortalecimiento del Municipio se convierte en un objetivo estratégico destinado a hacer cumplir lo propuesto en el preámbulo constitucional.

El crecimiento urbano plantea retos muy concretos, pues la población en su gran mayoría tiene bajos ingresos y necesita de la cooperación municipal para resolver sus problemas. La captación impositiva a quienes ganan más, permite al Municipio financiar las obras y servicios para las comunidades de bajos ingresos; pero, también es cierto, que los mismos pasan a formar parte importante de los objetivos del círculo de acumulación de capital privado, ya sea como beneficiario de la inversión directa (constructores, bancos, etc.), por la vía indirecta de disminución de los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, y el incremento de la renta del suelo.

De allí que el Municipio deba estudiarse en conexión a las relaciones capitalistas que en forma inmediata, a través del sector público, lo transforma en instancia de poder donde los vecinos son apenas una figura simbólica. Cabría formular la hipótesis de que en la medida en que aumenta la complejidad urbana la descentralización municipal se torna más difícil por la fuerza concentradora que ejerce el bloque de poder. En el caso de estudio, veremos cómo se expresan los vecinos, los partidos y los sectores económicos ante la solicitud de nuevos Concejos Municipales Autónomos para el estado Carabobo.

## III/ EL PROYECTO DE NUEVAS AUTONOMIAS MUNICIPALES Y SU REPERCUSION

### 1/ Antecedentes

La reforma aprobada por la Asamblea Legislativa el 7 de junio de 1988 (aún no publicada en Gaceta Oficial) otorgó autonomía a Miranda que formaba parte del Municipio Juan José Mora con Morón como capital y elevó a Yagua como Foráneo y Ciudad Alianza como Urbano del Municipio Autónomo Guacara.

Luego de esta reforma, la división Político-Territorial del Estado Carabobo es la siguiente:

<sup>1</sup> En el Primer Congreso Sobre Desarrollo Regional en Venezuela (Barquisimeto, 22 al 23/10/83) donde participaron numerosos organismos nacionales y regionales, se produjo la "Declaración de Barquisimeto" en la cual se señalaron los principios generales que deben orientar el desarrollo regional.

MUNICIPIO	CAPITAL
Bejuma	Bejuma
Diego Ibarra	Mañara
Carlos Arocha	Guigüe
Guacara	Guacara
Juan José Mora	Morón
Miranda	Miranda
Montalbán	Montalbán
Puerto Cabello	Puerto Cabello
San Joaquín	San Joaquín
Valencia	Valencia

El Municipio Autónomo Valencia, está integrado por su capital Valencia con sus Municipios Urbanos: Candelaria, Catedral, El Socorro, Los Guayos, Independencia, Miguel Peña, Naguanagua, Rafael Urdaneta, San Blas, San Diego, San José, Santa Rosa y Tocuyito (que forman la ciudad de Valencia), y su Municipio foráneo Negro Primero y su capital Los Naranjos. Mapa 1. <sup>2</sup>

A raíz de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (1978) se clarificaron algunos aspectos relativos a la administración municipal, pero, la realidad demuestra que este instrumento jurídico se torna contradictorio en lo atinente a la constitución de nuevos Municipios cuando se trata de establecerlos al interior de una ciudad (Art.14)

La población, el territorio y la organización son los elementos fundamentales que constituyen el Municipio, y en la ley se establecen criterios que afectan a cada uno de ellos como requisitos que determinan la viabilidad de un nuevo Concejo Municipal (Rodríguez, 1986: 39). Por ello cobra importancia la forma como han sido tratadas las aspiraciones de autonomía para varias comunidades urbanas que hoy conforman la división político-territorial del estado Carabobo. Especialmente, las que integran a Valencia como capital. <sup>3</sup> Las solicitudes no han sido atendidas de la misma manera y para ello se han esgrimido varios argumentos. La Reforma Electoral y la nueva Ley de Ordenamiento Territorial sirvieron de excusa para demorar las decisiones respecto a los proyectos que afectan la concentración política y económica de Valencia.

<sup>2</sup> Ley de Reforma a la Ley de División Político-Territorial del Estado Carabobo, 7-06-88. No ha sido publicada en Gaceta.

<sup>3</sup> Tales son los casos de Naguanagua, Los Guayos y Tocuyito del Municipio Autónomo Valencia, pues no habían consignado los respectivos proyectos para el periodo de sesiones que culminaba en ese año 1983, pero que sí han sido presentados en ocasión de la reforma de 1988.

Por su parte, los ciudadanos organizados en Asociaciones Civiles Pro-Autonomía Municipal, han elaborado proyectos con estudios de factibilidad, diagnósticos socio-económicos y antecedentes históricos. Entre otros reposan en Asamblea Legislativa los proyectos de Naguanagua y Los Guayos del

MAPA I  
MUNICIPIO AUTONOMO VALENCIA  
DIVISION POLITICO-TERRITORIAL



## Municipio Valencia.

Por tratarse de una problemática muy compleja, trataremos de analizar el impacto de estos dos proyectos sobre la vida de la ciudad,<sup>4</sup> estimando que los mismos pudieran aprobarse en el transcurso de las próximas sesiones de la Asamblea Legislativa y que para el proceso electoral venidero esto signifique una redistribución del poder municipal.

## 2/ Problemas alrededor de los Proyectos de Autonomía para los Municipios Naguanagua y Los Guayos.

### 2.1/ Jurídicos

El citado artículo 14 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal establece claramente la objeción fundamental para el otorgamiento de nuevas autonomías, aún cuando se llenen los términos del artículo 15, que señala:

*"Art. 15: Para la creación de un Municipio deben concurrir:*

*1/ Una población no menor de doce mil (12.000) habitantes.*

*2/ Un territorio determinado.*

*3/ Un centro de población no menos de dos mil quinientos (2.500) habitantes que sirva de asiento a sus autoridades.*

*4/ Posibilidad de generar recursos suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de los servicios mínimos obligatorios.*

*"...Para la determinación de la suficiencia de los recursos fiscales, la Asamblea Legislativa deberá considerar la base económica de la comunidad y su capacidad para generar recursos propios. A los fines de esta determinación, la Asamblea solicitará el asesoramiento de los organismos de desarrollo de la región. La declaración de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos en este artículo es obligatoria para las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente..."*

<sup>4</sup> Revisando el mapa puede apreciarse lo que quedaría del actual Municipio Valencia, si se otorgara la autonomía a sus municipios urbanos.

<sup>5</sup> El pueblo de Naguanagua comenzó a constituirse en 1955 y para el 14 de Mayo de 1782 obtuvo el Curato, gracias a un Movimiento de Vecinos que llegaba a más de 1600 habitantes.

Ahora bien, la ciudad de Valencia ha crecido vertiginosamente en los últimos 15 años y hoy es prácticamente una sola con los viejos poblados de Naguanagua y Los Guayos.<sup>5</sup> En este caso, encontramos que el legislador quiso garantizar la estabilidad de las cabezas de Distrito como un reconocimiento tácito del proceso de concentración de las actividades económicas en aquellas poblaciones con mayores niveles de desarrollo, cuya desarticulación traería aparejados una necesaria descentralización del poder político, cuestión ésta no muy bien vista por los partidos mayoritarios en las Cámaras Legislativas.

Así que la Autonomía Municipal para Naguanagua y Los Guayos, tendría que sustentarse en otros criterios de valor jurídico superior al de las normas contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como serían los contemplados en la Constitución Nacional.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal recoge la tradición autonómica de los órganos comunales locales, propia de los Cabildos Coloniales, que en el nacimiento de la República ya estaban constituidos como equipos de "Gobierno" (pues no existía otra figura de poder) y que en modo alguno podría servir hoy para los mismos fines.

Al efecto, muchas de las consideraciones históricas sobre el papel del Municipio en la lucha por la Independencia, prevalecen como substrato histórico para la regimentación legal contenida en esta ley, cuando supone que los centros urbanos giran alrededor de un solo eje organizativo y que la centralización del poder, propia de la administración decimonónica, es garantía de eficiencia comunitaria.

Tal cosa se comprueba cuando en la misma Ley se establece la creación de un Distrito Metropolitano, cuyo órgano de Gobierno sería el Cabildo Metropolitano que gobierna sobre Municipios Autónomos pero en franca fase de conurbanización, como el caso de Naguanagua, Los Guayos y Valencia. El problema estriba en que no habría posibilidad jurídica de establecer lo "Metropolitano" en un Municipio que: 1. No puede desmembrarse en varios Municipios autónomos (Art. 14) 2. Tampoco puede impedirse la progresiva autonomización interna dado que ya sus Municipios urbanos reúnen los requisitos para lograrlo (Art. 15) 3. Es obligante para la Asamblea Legislativa proceder a su reconocimiento (Art. 15) y 4. No puede violarse el artículo 14 para garantizar el cumplimiento de los artículos 15 y 21 de la misma Ley.

Así que el conflicto tendría que resolverse mediante un acuerdo político sustentado en los artículos 25 y 27 de la Constitución Nacional y en el Art. 3 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Existe otro problema jurídico y es el relativo a la población necesaria para la constitución del Municipio. El citado Art. 15 señala como requisito "...una población no menor de doce mil (12.000) habitantes...", pero para efecto de la elección de los Concejales (Art. 31) podría llegar hasta más de un millón de habitantes. El caso es que, para la conformación del Cabildo Metropolitano (Art. 32), habría que resolver los siguientes puntos:

- a) Los Municipios con mayor población tendrían además de su representante designado por el respectivo Concejo, aquellos que en elección directa

podrían imponer a otros Municipios de menor población.

- b) Entonces, la base de integración del Distrito Metropolitano no sería de cien mil habitantes (Art. 21) sino de trescientos mil para cumplir con el requisito de elegir directamente concejales al cabildo Metropolitano. (Art. 32)
- c) Llegado el Municipio a la base de 100.000 habitantes, si su centro de población se une al de otro Municipio y se le comienza a tratar como Area Metropolitana, (como es el caso de Valencia - Naguanagua - Los Guayos) entonces debe proceder la creación de Municipios Autónomos, para que sus respectivas poblaciones se diferencien electoralmente y así se pueda avanzar hacia la configuración del Distrito Metropolitano y su Cabildo. La tendencia general en estos casos es posponer la decisión hasta tanto las bases poblacionales superen los cien mil habitantes "por cada Municipio" de tal manera que se atienda al requerimiento del Art. 21 y se pueda cumplir con las exigencias del Art. 32, aún cuando esto signifique ignorar lo establecido en el Art. 15.

## 2.2/ Económicos

Según la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos Municipales <sup>6</sup> para 1986 se estimó la suma de Bs. 430.794.300, 00 como el capital financiero del Concejo Municipal, proveniente de los impuestos Patentes de Industria y Comercio, Propiedad Inmobiliaria, Aseo Domiciliario, Vehículos, Apuestas Lícitas, Espectáculos Públicos, Ejidos, etc.; sin que se desagreguen por Municipios Urbanos la procedencia de tales ingresos. Por lo anterior, ni en la Ordenanza de Presupuesto ni en el Informe Anual de Administración Municipal <sup>7</sup> se puede establecer el aporte sectorial de cada Municipio en las estimaciones presupuestarias.

La importancia económica de estos Municipios se deriva de su ubicación geográfica y la naturaleza de las actividades que se desarrollan en su interior. Siendo Los Guayos, industrial, <sup>8</sup> comercial y residencial, con un importante sector de trabajadores está en óptimas condiciones para asumir su gestión municipal; en verdad, los vecinos han sido el motor principal del proyecto (que tiene gran receptividad en las organizaciones laborales y partidos políticos) por cuanto los servicios del gobierno central, regional y local no llegan hasta ellos con regularidad ni eficiencia, a pesar de su participación económica (tan significativa en los ingresos globales del Municipio) y en la producción de bienes para el mercado nacional e internacional.

Por su parte, Naguanagua posee un amplio sector comercial y en ella vive la mayoría de los estudiantes y docentes de la Universidad de Carabobo; también están ubicados los centros hospitalarios y las instalaciones militares más

<sup>6</sup> Es importante destacar que en tal proyección se incorpora el Situado Municipal y Coordinado que procede del Presupuesto Nacional, Art. 229 de la Constitución Nacional.

<sup>7</sup> El Administrador Municipal informó que con gran dificultad se podía presentar el Informe Anual pues el Concejo no cuenta con sistemas capaces de recaudar información, a tal punto, que aún se desconoce la tercera parte catastral de la ciudad.

<sup>8</sup> Parte importante de las Urbanizaciones Industriales: Carabobo y El Bosque.

importantes. Su movimiento económico permite a los promotores sustentar con buenas bases la solicitud de autonomía.

### 2.3/ Políticos

Ambos Municipios mantienen un alto grado de dependencia con Valencia, por ser ésta la zona de mayor capacidad empleadora y por concentrar la casi totalidad de los organismos públicos, espectáculos, mayoristas del comercio, etc. De esta manera, se puede establecer que las relaciones inter-municipales dificultan notoriamente el establecimiento de nuevas jurisdicciones, y paradójicamente, serían ellas las vías para la participación de los vecinos, de sus organizaciones y de sus intereses, en el marco actual de profundización de la democracia.

Y es en el plano político donde los factores jurídicos y económicos se expresan con mayor complejidad. La resonancia de los proyectos autonómicos se deja sentir en la opinión de los dirigentes partidistas y en la significación electoral que sustenta. Nuevos Municipios Autónomos representan un esfuerzo proselitista que las organizaciones prefieren dedicar a la campaña nacional. Por otra parte, el costo político de no apoyar las aspiraciones locales se convierte en un riesgo mayúsculo cuando se trata de mantener el control sobre los órganos electivos de gobierno.

MIR, MAS, MEP, han servido de estimulantes directos de los proyectos; Carabobo Independiente sostiene:

*"...En Carabobo Independiente somos partidanos de crear nuevos Municipios Autónomos, pero en aquellas comunidades que, no sólo llenen los requisitos legales, sino que además la aspiración de la población esté indisolublemente ligada con la realidad socio-económica de esa localidad..."*<sup>9</sup>

En las entrevistas realizadas se pudo determinar que en Naguanagua algunos dirigentes de Acción Democrática se oponen al proyecto siguiendo instrucciones verbales del C.E.S., algunas Juntas de Vecinos controladas por AD han rechazado el proyecto y en otras ocasiones se han retirado del trabajo organizativo programado por la asociación Pro-Autonomía. Oficialmente, AD no se ha pronunciado sobre el tema, pero la mayoría de concejales produjo una declaración conjunta en sesión del Concejo, donde se oponen al proyecto.

Por su parte, COPEI en rol opositor, propugna las reformas del Estado, entre las cuales se inscribe un principio general de favorecer la participación de los ciudadanos en la administración local. Tanto la dirección de asuntos municipales como las Juntas Vecinales controladas por ellos, han favorecido la estructuración de los equipos Pro-Autonomía.

<sup>9</sup> *El Carabobeño*, 17-07-87. El Movimiento Carabobo Independiente no es ningún partido político sino un grupo de electores, de carácter local, con representación de un Diputado a la Asamblea Legislativa elegido en las planchas del MAS.

Ahora bien, al interior del Comité Regional no hay pleno consenso sobre este punto, y algunos son partidarios de promover primero las reformas a la Ley del Sufragio y Ley Orgánica del Régimen Municipal, antes de proceder a reformar la Ley de División Territorial del Estado Carabobo. Por estas razones, no es muy clara la posición copeyana frente a la solicitud de las comunidades de Naguanagua y Los Guayos.

Creemos que la concentración territorial de la población electoral en un sólo Municipio Autónomo genera mayores márgenes de maniobra política a los efectos electorales, en la medida en que los partidos se obstinan en mantener la rigidez de sus aparatos, ya que si se abren nuevos órganos funcionales o comités municipales, se disgrega la militancia que encontraría que el nuevo Concejo Autónomo está más cerca de sus intereses y por lo tanto se afianzaría más en el trabajo político local, generándose nuevos liderazgos que se pueden constituir en amenazas para los grupos tradicionales enquistados en el poder.

Igualmente se habla de la necesidad de establecer Mancomunidades como una figura más favorable que el Cabildo Metropolitano, pues este último se aprecia como un super-poder con mayores dificultades para responder dinámicamente a los retos de la población.

El riesgo notorio que corren los partidos políticos sería el de que una reforma de la Ley obligue a los Concejos Municipales a descentralizarse y a delegar en las Juntas Vecinales la administración de pequeñas comunidades bajo control directo de las mismas. En un régimen de tal naturaleza los partidos perderían fuerza clientelar, pero creemos que podrían adquirir nuevos espacios y relaciones cuyos contenidos se afianzarían más en la solidaridad bajo coordinación, en lugar de la conducción populista de masas, mesiánica y antidemocrática.

#### **2.4/ Sociales**

En este ámbito las cosas son realmente difíciles. La composición social de la población municipal que aspira a la autonomía forma parte de la clase media baja y los de escasos recursos, en su mayoría son población trabajadora.

Valencia, capital del estado, según datos del Concejo Municipal, para 1984 tenía una población de 825.061 habitantes (Cuadro 1) mayoritariamente concentrados en la periferia marginal. Es considerable el descenso de habitación en el casco central, fenómeno característico del desarrollo desequilibrado (Castells, 1979), y que en este caso se expresa en la turgurización creciente de los Municipios Urbanos Miguel Peña y Rafael Urdaneta y la baja población de Catedral y el Socorro. Hacia la zona sur de la ciudad se concentra la mayor parte de la



población de bajos ingresos, hacia el Norte y hacia el Centro-norte se ubican los pobladores de mayor capacidad económica.

Las estadísticas del Concejo Municipal de Valencia muestran un alto número de barrios de vivienda inestable en los cuales viven las 379.760 personas, es decir, el 46,02% de su población. En las construcciones del INAVI, donde las condiciones de hacinamiento por unidad familiar y los problemas urbanos son de extrema gravedad, se concentran 183.602 habitantes, lo cual suma un 68,28% de la población en condiciones de vida deplorable (Cuadro 1).

CUADRO 1  
MUNICIPIO VALENCIA - MUNICIPIOS  
URBANOS  
POBLACION 1982 SEGUN  
CARACTERISTICAS URBANAS

Municipio	Barrios	Inavi	Residencias	Casco	Total
Miguel Peña	140.700	15.461	1.531	3.307	167.399
San José	7.278	0	123.431	5.368	136.077
Rafael Urdaneta	43.867	78.468	9.804	1.445	133.584
Santa Rosa	56.367	2.753	2.103	14.984	76.207
Naguanagua	31.905	15.150	14.012	4.012	4.387
Los Guayos	13.756	44.740	1.828	2.381	62.715
Tecuyito	36.844	10.813	3.172	2.491	53.320
San Blas	12.825	16.217	0	23.478	52.520
Candelaria	24.508	0	0	18.281	42.789
San Diego	5.710	0	17.088	1.898	24.696
El Socorro	0	0	0	7.200	7.200
Catedral	0	0	0	3.100	3.100
<b>Total</b>	<b>379.760</b>	<b>183.602</b>	<b>173.369</b>	<b>88.330</b>	<b>625.061</b>

Fuente: Concejo Municipal del Distrito  
Valencia, Valencia 1984, Características  
Urbanas y Socioeconómicas

Para 1984 el Municipio Valencia contaba con 2.546 camas hospitalarias, de las cuales 343 corresponden a centros privados cuyo costo restringe su uso a muy pocas personas. En relación con la población hay un déficit de 501 camas que para 1986 sube a 910, con el agravante de que la población foránea y de hinterland (Cojedes, Yaracuy, Guárico, Aragua), normalmente acude a Valencia en solicitud de atención médica especializada que en aquellas zonas es muy limitada.

A las carencias materiales se suma el problema de los recursos humanos ya que sólo 1.128 médicos, 491 enfermeras graduadas y 1.735 auxiliares son responsables de la atención hospitalaria de casi un millón de habitantes establecidos en el Municipio y otro tanto proveniente de su entorno (Martínez de Tortolero, 1986).

La contaminación ambiental ha sido en el Estado Carabobo, uno de los focos permanentes de conflicto social como lo demuestran los casos de la Planta de Clorosoda en Morón (Hidragirismo), Pipotes Tóxicos en Puerto Cabello, Basureros de la Guásima, Negro Humo (Resinas), Vera de Venezuela (Plomo), etc.

En materia de salud infantil, como se muestra en el Cuadro 2, los datos señalan:

CUADRO 2  
MORTALIDAD INFANTIL (menores de un año) EN EL MUNICIPIO VALENCIA, CORRESPONDIENTE A LOS AÑOS 1979/1980/1981/1982/ Y 1983 (por cada mil nacidos vivos)

Municipio	Nacimientos	Mortalidad Infantil	Tasa de Mortalidad %
Valencia			
1979	20.134	711	35,33
1980	20.521	896	43,68
1981	21.521	1.085	50,71
1982	24.194	837	34,60
1983	21.849	812	37,16

Fuente: Osvaldo Feo Caballero: "Descripción Geográfica y Estadística del Estado Carabobo", (Cit. por Martínez de Tortolero, 127)

Lamentablemente no es posible establecer la distribución por Municipio Urbano ni tampoco por Zonas Municipales, tal como se hace en otro tipo de diagnóstico,

por lo cual se dificulta relacionar apropiadamente las tasas de mortalidad y las condiciones urbanas de los pobladores. No obstante, se puede establecer la hipótesis de una alta correlación en la medida en que otros estudios así lo han comprobado. (Carrera Damas, 1976; Relemberg, Karner y Kohler, 1979; Chossudovsky, 1977).

La población en edad escolar hasta el nivel secundario fue calculada en el período 1982-83, para el Municipio Valencia en 261.172 escolares, de los cuales: 160.274 conforman la matrícula estudiantil, es decir, el 61.36% asisten formalmente a la escuela.

CUADRO 3  
ESTADO CARABOBO - TASA DE  
ESCOLARIDAD

Niveles de Educación	Población en Edad Escolar	Matrícula Estudiantil	Tasa de Escolaridad	Nº Actual de Aulas
Pre-Escolar (4-6 años)	114.480	39.503	35%	771
Primaria (7-12 años)	182.569	160.108	88%	2.290
Secundaria (12-17 años)	140.757	64.540	46%	1.574
<b>Total</b>	<b>437.757</b>	<b>264.151</b>		<b>5.335</b>

Fuente: MINDUR-MARN-GOBERNACION-CORPOCENTRO-UC-CONCEJOS MUNICIPALES DE LOS DISTRITOS VALENCIA Y GUACARA: "Diagnóstico Plan Factor de Desarrollo Urbano", Volumen 6, Equipamiento y Servicio, Educación, Cuadros 1, 2, 3, Valencia, 1985.

CUADRO 4  
MUNICIPIO VALENCIA - TASA DE  
ESCOLARIDAD 1982-83

Niveles de Educación	Población en Edad Escolar	Matrícula Estudiantil	Tasa de Escolaridad	Nº actual de Aulas
Pre-escolar	71.863	24.272	34%	486
Primaria	106.355	92.816	87%	1.819
Secundaria	82.959	43.186	52%	1.102
<b>Total</b>	<b>261.172</b>	<b>160.274</b>		<b>3.407</b>

Fuente: igual al Cuadro 3

Vemos con preocupación que el 38,64% de la población en edad escolar no forma parte de la matrícula estudiantil tanto en el Municipio Valencia como en el Estado Carabobo (Cuadros 3 y 4). Además, es altamente posible que tal situación se corresponda con los sectores de menos ingresos de las áreas marginales y entre éstos, con los de pobreza extrema, pues en general debe reconocerse la expansión del sistema educativo en toda el área urbana. En otras palabras, aún con el déficit de aulas, maestros y recursos de enseñanza, sería de esperar una mayor tasa de escolaridad en pre-escolar y secundaria. Evidentemente, la crisis económica golpea con mayor dureza a los más pobres, tanto, que ni siquiera pueden enviar sus hijos a la escuela.

La ciudad de Valencia recibe diariamente un volumen aproximado de medio millón de vehículos que se dirigen a la capital o a las ciudades circunvecinas a través del cruce Puerto Cabello - Los Llanos - Caracas - Occidente. La Autopista Regional del Centro es insuficiente para el tránsito flotante y en materia de vuelos comerciales hasta hace pocos meses no comenzaron a operar de manera regular.

Información obtenida en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y la Oficina Metropolitana de Transporte del Concejo Municipal indican que el parque automotor es el siguiente:

- 140.000 vehículos particulares y/o de carga liviana.
- 40.000 vehículos pesados + parque flotante.
- En transporte colectivo para casi un millón de personas:
  - 1.840 unidades (modalidad por puesto) en 62 rutas.
  - 516 autobuses, promedio de 600 pasajeros diarios por unidad (309.600 pasajeros diarios a un valor promedio de Bs. 2,50 por persona).
  - 500 taxis, en 50 Asociaciones con un promedio de 10 vehículos por Asociación.

Para el volumen de tránsito (que lo anterior implica) la escasa vialidad se traduce en congestionamiento permanente de su única vía central, la Avenida Bolívar, y el tramo de autopista que va de la Zona Industrial hasta Naguanagua (Autopista del Este).

Otros elementos de la vida de la ciudad no se diferencian en sus contenidos de lo típico de otras ciudades en vigoroso crecimiento y que sufren las consecuencias del centralismo capitalino. Tal es el caso de las actividades culturales, deportivas, de investigación, bibliotecas especializadas, etc.

Destaca en la relación anterior la magnitud de los problemas sociales que tiene que enfrentar el Concejo Municipal. Asumimos que la gente vive en tales condiciones en contra de su voluntad y que la alternativa individual se compromete grandemente si los bajos ingresos, cuando no el desempleo abierto, impiden mejorar el rancho o adquirir vivienda en una urbanización por muy de interés social que ésta sea.<sup>10</sup>

Para el conjunto de la población analizada la posibilidad de un Concejo Municipal Autónomo no representa, realmente, solución a sus problemas personales inmediatos. No obstante, sí ven que estarían en mejores condiciones "políticas" para gestionar soluciones a problemas colectivos.

La dificultad estriba en que tales Concejos tendrían a su cargo la atención de la población más pobre, mientras que los más ricos quedarían en los Concejos del centro-norte (sin Naguanagua). En alguna forma esto sería bien visto por los moradores de San José, El Socorro, Catedral y San Diego, que verían mayores posibilidades de atención a sus propias demandas.

Este problema no se ha planteado expresamente en ninguno de los proyectos Pro-Autonomía, así que, el Concejo Municipal de Valencia se encuentra presionado más por el problema político y económico que acarrea la desmembración de la ciudad, que por los factores sociales, pues en el fondo no le conviene seguir atendiéndoles. Sólo razones de legitimación y control afectan esencialmente la actual posición antiautonomía del Concejo Municipal de Valencia.

El presupuesto Municipal de 1987 estimó Bs. 18.050.000,00 para atender los sectores marginales más problemáticos y Bs. 16.000.000,00 para el embellecimiento de la ciudad.

En otras partidas se incluyen drenajes, pavimentación, colectores, limpieza, etc., que también cubren las áreas marginales; sin embargo, este renglón se convertirá en un porcentaje elevadísimo de los nuevos Concejos y las expectativas de ingreso no parecen soportar el costo de las obras públicas.

10/ Los Municipios El Socorro y Catedral abarcan el casco central de Valencia, aún cuando no hay barriadas, si existen numerosas viviendas deterioradas que por sus grandes dimensiones sirven de alojamiento a cientos de personas de muy bajos recursos. Hoteles, casas de vecindad tugurios, bares, prostíbulos, refugio de malhechores, tienen su asiento en esta zona. Esto parece ser un fenómeno frecuente en casi todas las grandes ciudades.

## 2.5 Administrativos-Financieros

El administrador municipal en informe presentado a la cámara señala una inversión Bs. 3.000.000 aproximadamente, en servicios a la comunidad. Si el presupuesto ejecutado durante el año 86 fue de Bs. 43.000.000 aproximadamente, lo destinado para obras para la comunidad fue el 14,7%; (el gasto de personal consumió el 33,4%, materiales y servicios 19,1%,

transferencias 14,0%, reparación maquinarias y equipos 1,1%, otras inversiones 18,6%); con este ejemplo se evidencia que el área de servicios a la comunidad se comprime en la medida en que la burocracia municipal consume recursos equivalentes al 300% de lo destinado a obras comunales. Este fenómeno de la remuneración al trabajo en el aparato administrativo parece incontrolable y parte de las observaciones hechas contra las nuevas autonomías, descansan en este argumento.

Sin embargo, debemos señalar que en casi todos los organismos públicos la burocracia crece a partir del clientelismo de los partidos políticos y menos por la influencia directa de las comunidades; así, que corresponde a unos y otros establecer reglas claras y cumplirlas, sobre la cantidad y cualificación de los recursos humanos necesarios para administrar los Municipios.

Lo realmente importante es mantener una relación equilibrada entre los gastos de capital y los gastos corrientes, que sabemos es lo más difícil dado al alto costo que significa la remuneración al trabajo cuando se trata de la prestación de servicios personales. Tales serían los de salud, educación y seguridad personal, pues por muy competentes que sean las maestras, las enfermeras y los policías siempre habrá un límite de alumnos, enfermos y personas en la calle, que pueden ser atendidas y vigiladas con eficiencia. Las necesidades de personal en estas áreas siempre estarán en aumento en la medida en que crece la población.

De la misma forma, los nuevos cabildos tendrían que contratar profesionales en lo que corresponde al manejo contable, finanzas, auditoría, planificación y desarrollo, etc. a objeto de constituir equipos mínimos de calificación especializada que construyan para el Concejo una estructura eficiente, estable y que genere confianza en los ciudadanos.

Nos hemos detenido en este aspecto por cuanto en diferentes instancias de consulta, encontramos muchas reservas sobre la idoneidad de los funcionarios en el movimiento de las cuentas. El fenómeno de la corrupción administrativa asusta a los contribuyentes y algunos piensan que más cabildos representan más oportunidades para la apropiación indebida de los dineros y otros bienes colectivos.

Al efecto, los miembros de la Sociedad Amigos de Valencia opinan que:

*\*el proyecto de dividir el área urbana de Valencia en cinco o seis Concejos Municipales Autónomos crearía un número igual de alcaldes con un inmensa burocracia administrativa, pero no traería ningún beneficio para los habitantes de esta ciudad, y al contrario, esta desintegración política y administrativa será causa de muchos*

problemas..."<sup>11</sup>

Mientras que de otra parte se acusa al actual Concejo de ineficiencia, corrupción y de actuar a espaldas de los intereses de la ciudadanía. En el informe del Administrador Municipal se pueden encontrar las numerosas cuentas morosas de las cuales se afirma son "recuperaciones contra recibos falsos", para aludir a la estafa de la cual se hizo eco a la ciudadanía.<sup>12</sup>

### III. CONSIDERACIONES SOBRE LA FACTIBILIDAD DE LOS PROYECTOS

**En lo político:** para que los proyectos autonómicos puedan hacerse realidad, será necesario un acuerdo político en el seno de la Asamblea Legislativa, que en los actuales momentos no favorece la decisión, si consideramos que la mayoría de diputados pertenecen a Acción Democrática, y que tal vez no haya disposición en este partido para adelantar reformas que no han sido motorizadas con liderazgo propio.

Sumando los votos de COPEI, Independientes y partidos minoritarios no se llega a las dos terceras partes exigidas por el artículo 17 de la Ley Orgánica para la creación de nuevos Municipios Autónomos.

**En lo económico,** la distribución del patrimonio (locales, maquinarias y equipos, etc.) constituyen una traba para el actual Concejo Municipal de Valencia. Creemos que habrían serios problemas ya que la capacidad de gestión descansa, en forma determinante, en este aspecto.

**Lo territorial,** (ejidos), no sería obstáculo, porque la Ley de División Politico-Territorial del Estado ya fijó las fronteras respectivas, lo que cabría sería la desafectación y recuperación de tierras en manos de particulares o de otros organismos públicos.

En cuanto a la captación de recursos por la vía impositiva tendríamos que señalar dos aspectos. Por una parte hay un parque automotor, industrial y comercial susceptible de gravamen pero tendría que verse cuidadosamente que las ordenanzas no espanten nuevas inversiones y a la vez que garanticen la recaudación. Por otra parte, la población de estos Municipios no tiene capacidad económica para cancelar grandes emolumentos por derechos inmobiliarios, aseo urbano, etc., y el sentido de la ordenanza al respecto tendría que estudiar detenidamente la composición de este tipo de ingreso.

**En lo administrativo-financiero:** el establecimiento del aparato

11/ El Carabobeño, 17-07-87. La Sociedad Amigos de Valencia es una de las instituciones civiles de mayor arraigo en lo que se conoce como la "Valencianidad", estirpe de antiguas familias. A esta asociación pertenecen, entre otros, pioneros empresariales y prósperos comerciantes.

12/ Un Concejo paralelo que recauda entre 50 y 70 millones de bolívares anuales mediante el expediente de falsas solvencias de impuestos y con la cómplicitad de funcionarios internos. Sobre este asunto no hubo detenidos aún cuando se conoció de sospechosos que resultaron viviendo luego en el extranjero.

administrativo del Concejo requiere una inversión importante de recursos ya que además del personal se necesitarán maquinarias y equipos, locales, servicios eléctricos, agua, comunicaciones, transporte, etc., cuyos costos son imponderables y sobre los cuales no se han hecho estimaciones.

Es posible que el volumen de los ingresos sea insuficiente para atender los gastos administrativos y a la vez ejecutar obras, prestar servicios y garantizar la seguridad ciudadana, por lo que de antemano se puede establecer que el déficit sería un elemento potencialmente indicativo para que la Asamblea Legislativa no favorezca la administración autónoma de los Municipios.

No puede contarse con grandes aportes del Situado Coordinado, pues como bien lo señalan estudios sobre la materia (Barrios, 1983), la participación municipal en los gastos del Gobierno Central es ínfima, y seguirá siéndolo, en la medida en que crezcan las dificultades de la economía externa y se agudicen los problemas de remuneración y costos de las actividades de la Administración Pública Central.<sup>13</sup>

**En lo jurídico:** consideramos que este punto no es el más difícil de resolver dada las condiciones de cada Municipio. Valencia podría funcionar mejor con una Mancomunidad de Municipios Autónomos (Cap. III de la Ley Orgánica de Régimen Municipal) para fines concretos de Aseo Urbano, Seguridad de Personas y Bienes, Bomberos, Tránsito, Cementerios y Obras Públicas, amén de otros aspectos cotidianos que requieren esfuerzos combinados de muchos sectores.

En lo atinente a la disposición del Art. 14 habría que señalar que tanto Naguanagua como Los Guayos tuvieron sus Juntas Comunales y éstas funcionaron con propiedad hasta 1983, cuando se reformó la Ley de División Político-Territorial del Estado bajo las orientaciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que las eliminó como figura de administración municipal.

No obstante, en Naguanagua y Los Guayos, siguen existiendo relaciones vecinales muy separadas de lo que es Valencia. De hecho, la ubicación geográfica de ambas contribuye a considerarlas juntas por la expansión urbana, pero diferentes cultural y socialmente.

La Asamblea Legislativa deberá sopesar todos los factores en el transcurso de las sesiones de este año 1988 en cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 15 de la Ley Orgánica que señala:

<sup>13/</sup> A pesar de lo establecido en el Art. 229 de la Constitución Nacional.

*"...La declaratoria de creación de los Municipios que reúnan los requisitos establecidos*



*en este artículo es obligatoria para las Asambleas Legislativas, las cuales deberán hacer su pronunciamiento razonado dentro del período anual de sesiones en el cual haya sido introducida la solicitud correspondiente..."*

Han recibido los Proyectos de Autonomía para los Municipios Los Guayos y Naguanagua. Próximamente presentarán los de Tocuyito, Rafael Urdaneta y San Diego, mientras se movilizan los vecinos de Santa Rosa e Independencia con el mismo propósito. Como vemos, las organizaciones vecinales se plantean seriamente la transformación de la Municipalidad de Valencia y es muy probable que tal sea la razón más importante que alimenta la participación progresiva de diferentes sectores en la discusión de los proyectos a nivel Legislativo.

**En lo social**, la verdadera fuerza que haría posible la autonomía municipal descansa en los vecinos organizados en las diferentes comunidades. En varias oportunidades se han realizado marchas hasta la Asamblea Legislativa, conferencias de prensa, reuniones periódicas en la calle y locales públicos, etc. Pero falta desarrollar una labor que incorpore a los comerciantes e industriales pues los mismos no se han comprometido con toda su fuerza (muy timidamente en Naguanagua y con más interés en Los Guayos).

Hemos realizado una descripción muy apretada de las características más importantes del caso estudiado. Por su complejidad, se hacía necesario identificar los planos de conflicto a través de categorías de análisis, en cuyos espacios reales se da la contraposición de intereses. Tales fueron los aspectos jurídicos, económicos, políticos, y sociales a partir de los cuales fue ubicándose la correlación de fuerzas y las expectativas futuras de los proyectos autonómicos.

No obstante, hay un aspecto vital que no se pudo manejar con propiedad, ya que se hizo imposible su tratamiento. Nos referimos al sector industrial.

Los empresarios han mantenido una actitud reservada, de no pronunciamiento, hasta la fecha. Podría interpretarse de muchas maneras, entre ellas, el que no tienen seguridad de que sus impuestos sean mejor administrados por los nuevos ayuntamientos y su silencio forma parte de un acuerdo táctico que bloquearía la petición en la Asamblea Legislativa.

Igualmente se puede pensar lo contrario, que no opinan para no levantar resquemores entre quienes manejan el Concejo y aún controlan los mecanismos administrativos; esperan una decisión favorable pues tal vez confían en que, a nivel local, habrá mejores condiciones para resolver sus asuntos de negocios.

En todo caso, sabemos que el sector industrial encuentra que su contribución a las finanzas municipales no les trae grandes beneficios materiales, pero si les resuelve problemas prácticos de legalidad funcional como agentes económicos. En las circunstancias actuales significaría una oportunidad para afianzar sus tesis sobre la función social de la empresa aún cuando tendrían que reacomodarse a nuevas ordenanzas que significan relaciones con equipos municipales distintos.

#### IV/ CONCLUSIONES

1/ El fenómeno estudiado nos reporta un mejor conocimiento de la dinámica regional y local en la medida en que el caso se ubica en el centro de la contradicción principal de la estructura política nacional.

Numerosos trabajos han puesto de manifiesto cómo la centralización del poder político y económico del Estado venezolano se ha convertido en el mayor obstáculo para su desarrollo armónico, lo cual implica la reproducción permanente de la injusticia social y la marginación de grandes sectores en cuanto a las decisiones fundamentales del país (Declaración de Barquisimeto, 1983; Barrios; Brewer-Carías, 1983; Chi-Yi Chen, 1976).

La polémica entre los postulados del desarrollo regional (que implica descentralización) y las tendencias concentradoras del modelo capitalista no se agotan en el nivel macro-social o macro-económico. Por el contrario, tiende a uniformar la totalidad estructural en cuanto el conflicto de poderes nace en la relación de producción y ésta es más visible en las zonas más deprimidas del interior de la estructura.

La búsqueda de soluciones para las necesidades básicas han llevado a la población a desarrollar múltiples mecanismos que escapan de lo previsto en leyes, decretos, planes nacionales, regionales o sectoriales, etc., y han conformado un "modo de hacer" colectivo que presiona indistintamente, en todas direcciones y frente al cual los aparatos oficiales se muestran incompetentes.<sup>14</sup>

Aldo Paviani (1985: 86) ilustra cómo resuelven sus problemas las comunidades cuando no hay "espacio oficial" para ellos:

*"...Se observa, por lo tanto, que la cristalización secular de una distribución desigual de la tierra urbana llevó a una 'solución' de los problemas de acceso, a través de invasiones y favelas (las cuales, no por estar, desde el punto de vista geográfico, junto al centro de las metrópolis o en puntos intermedios, no dejan de ser periféricas desde el punto de vista local, político o económico)..."*

14/ La expansión del sector informal constituye la categoría analítica más representativa de estas "salidas populares"; Tironi, (1987, 153) la tipifica como "propuesta frente al Estado" y no como un acto "rupturista frente al orden socio-económico". Consideramos que el hecho en sí mismo es una ruptura, tal vez no intencionada, pero real.

Más adelante citando a Segal (1985: 86):

*"...de hecho, uno de los fenómenos más importantes de las últimas décadas en América Latina es la emergencia del barrio como lugar de solidaridad y reivindicación comunes. El espacio aparece como lugar privilegiado de interacción entre las masas marginales y el Estado..."*

El resultado viene a ser un conglomerado urbano que recoge diariamente a miles de personas en busca de empleo, vivienda y servicios. El crecimiento de la demanda urbana es cuantitativamente mayor que la capacidad de respuesta del Estado. Ante esta realidad, los pobladores van construyendo su "ciudad" y los Municipios quedan con el problema en sus manos, es aquí donde cabe formular una pregunta:

¿Habría posibilidad de desarrollar proyectos locales para satisfacer las necesidades colectivas en los centros urbanos, garantizando a la vez el mantenimiento de las estructuras tradicionales de poder político y económico?

La respuesta parece perderse en multitud de alternativas que van desde la óptica "desarrollista" hasta las más revolucionarias. El punto está en cuál es la más factible y esto sólo depende de la eficiencia real de las políticas que se impulsen.

Si la concentración de actividades económicas en una región corre pareja con la centralización de la toma de decisiones por parte del Estado, innegablemente que una región, ciudad o municipio tendrá muy poco espacio para actuar, como fehacientemente se demuestra en los planteamientos que a diario se publican en los medios de comunicación social.

En el caso de estudio es visible un cierto abandono oficial del problema, no sólo en la negativa de la Asamblea Legislativa que demora la decisión sin explicación alguna, sino también en la actitud del partido de gobierno que no se interesa en acelerar resultados. Pareciera entonces que hay un nivel oculto, de aparente gran complejidad que no permite la decisión franca y abierta entre los sectores involucrados. La ausencia de los empresarios en este debate crea interrogantes de toda índole y contribuye a generar un clima de misterios protocolares donde la petición vecinal se asemeja a una acción subversiva, contraria a la Ley, o una provocación parroquial sin importancia.

Para todos es muy claro que al otorgar autonomía a varios Municipios Urbanos, el Concejo de Valencia perdería una fuente de ingresos y tendría que entregar a otras manos asuntos importantes en materia de administración de la ciudad.

En el marco regional se establecerían más niveles de concertación y esto afectaría notablemente el interés del Concejo Valenciano que tendría que compartir recursos y proyectos motorizados por Corpocentro; de allí su declaración de Noviembre del 87 cuando los Concejales en pleno acordaron oponerse a los proyectos presentados a la Asamblea Legislativa.

Vecinos y comerciantes mantienen su empeño y es aquí donde resalta el valor de la disposición constitucional que permitirá superar las dificultades jurídicas interpuestas por los opositores.

2/ El fenómeno de la explosión urbana es típico del desarrollo industrial capitalista, que crea grandes concentraciones de fuerza de trabajo a su alrededor, sirve de foco de atracción a los excedentes de población agrícola y presiona sobre el aparato público para la instalación de infraestructura de operaciones. De tal forma que la inmigración, la marginalidad y la insuficiencia municipal vienen a constituir la cadena de desajustes estructurales que pesan con mayor fuerza sobre la ciudad y que se hace absolutamente indetenible.

José Luis Romero (1984: 331) cuando analiza el problema señala:

*"...En aquellas ciudades donde se produjo la concentración de grupos inmigrantes, la conmoción fue profunda. Muy pronto se advirtió que la presencia de más gente no constituía sólo un fenómeno cuantitativo sino más bien un cambio cualitativo. Consistió en sustituir una sociedad congregada y compacta por otra escindida, en el que se contraponían dos mundos. En lo futuro, la ciudad contendría por un lapso de imprevisible duración, dos sociedades coexistentes y yuxtapuestas pero enfrentadas en un principio y sometidas luego a permanente confrontación y a una interpenetración lenta, trabajosa, conflictiva, y por cierto aún no consumada..."*

14/ La expansión del sector informal constituye la categoría analítica más representativa de estas "salidas populares"; Tironi, Eugenio (1987, 153) las tipifica como "propuesta frente al Estado" y no como un acto "rupturista frente al orden Socio-económico". Consideramos que el hecho en sí mismo es una ruptura, tal vez no intencionada, pero real.

15/ En el estricto sentido que Strenon (1987, 108) describe el proceso de conformación de las "ciudades capitalistas pobres".

16/ Escuela de Chicago (Ecología Urbana) con Burgess Mc Kense.

Es obvio que la ordenación del espacio urbano no ha sido susceptible de planificación en ciudades latinoamericanas que responden a la dinámica de un crecimiento desequilibrado y disfuncional.<sup>15</sup> Las políticas del desarrollo, (años 60, cuando la Planificación Cepalista se abrió camino en la Administración Pública) no consideraron el problema de la expansión urbana como asociada a las perversidades de la concentración de actividades económicas (industriales y de servicio) que generan gravísimos inconvenientes sobre los centros poblados.

En parte, el reclamo de Jane Jacobs (1975), Campos Venutti (1981) y otros urbanistas de diferentes tendencias, radica en el desequilibrio de la ecología urbana producido por la concentración industrial que no fue controlada por ningún sector con responsabilidades sobre la materia. En sus análisis<sup>16</sup> refieren

a EEUU e Italia, pero iguales consideraciones surgieron en otros países y con ópticas diferentes desde el siglo pasado, entre ellos Marx y Engels al plantear la contradicción fundamental entre campo y ciudad, la proletarización creciente del campesino convertido en reserva industrial y sus condiciones de vida en los tugurios de las ciudades.

3/ Finalmente, el problema de la expansión urbana guarda estrecha relación con la problemática más concreta de la regionalización y sus alcances. Una estrategia de desconcentración territorial, a nivel regional, tendería a favorecer los gobiernos locales por la redistribución del gasto público hacia los sectores organizados en localidades menores, si de ello se ocupan las municipalidades y los organismos estables,<sup>17</sup> de lo contrario, los grupos dominantes a nivel central operarán para rechazar a los grupos regionales y éstos a su vez, tenderán a mantener el control que siempre han tenido en la provincia y en las ciudades menores.

En tal esquema se desenvuelve actualmente la dinámica de desarrollo regional y, a ella se adscribe, de muchas maneras, la situación municipal. Importa sobremanera que en las propuestas para la reforma del Estado, se tome en cuenta la necesidad de armonizar los planes y programas del desarrollo nacional con las aspiraciones de la colectividad, para lo cual es fundamental integrar en forma coherente, los niveles municipales y regionales, y hacer realidad las disposiciones constitucionales sobre la materia.

17/ Esta afirmación es realmente controvertida y el carácter que debe asumir la "descentralización desconcentrada" (Barrios, 1983,75) adquiere matices diferentes en otros análisis, por ejemplo: Singer (1978); COPRE (1987); Brewer-Carias (1983), según el significado otorgado a lo regional o a la Metropolitización, y el peso del gasto público de las actividades económicas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Asociación Civil Pro-Autonomía Municipal de Los Guayos, Proyecto de Autonomía Municipal.** Mimeo, Valencia, 1986.
- Asociación Civil Pro-Autonomía Municipal de Naguanagua, Proyecto de Autonomía Municipal.** Mimeo, Valencia, 1987.
- Barrios, Sonia, Centralización del Poder y Concentración Geográfica: el caso del A.M. de Caracas.** U.C.V. - CENDES, Mimeo, Caracas, 1983.
- Barrios, Sonia, La Región: ¿Base de la nueva Democracia? Algunas Aclaraciones a los Teóricos Regionalistas.** Ponencia Simposio Nacional La Reforma del Estado: La Región y los Nuevos Actores Políticos. COPRE, U.C.V. - U.C. Gobernación del Estado Carabobo, Valencia 25 de Octubre de 1985. Mimeo.
- Brewer-Carias, Allan R., Política, Estado y Administración Pública.** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983.
- Campos Venutti, Giuseppe, Urbanismo y Austeridad.** Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983.
- Campos Venutti, Giuseppe, Urbanismo y Austeridad.** Siglo XXI de España, Editores, S.A. 1ª edición en Español, Madrid, 1981.
- Carrera Damas, Felipe, El Hambre en el Mundo.** Monte Avila Editores, C.A. Caracas, 1978.
- Castells, Manuel, Problemas de Investigación en Sociología Urbana.** Siglo XXI Editores, S.A. Octava Edición, México, 1980.
- Castells, Manuel, Ciudad, Democracia y Socialismo.** Siglo XXI Editores, S.A., México, 1979.
- Concejo Municipal de Valencia, Administración Municipal. Informe Anual, 1986.** Valencia, 27-05-87.
- Congreso Sobre el Desarrollo Regional en Venezuela (I), Declaración de Barquisimeto, s/e z,** mimeo, 1983.
- Constitución de la República de Venezuela (1961)**
- COPRE, Lineamientos Generales para una Política de Decentralización Territorial en Venezuela.** Mimeo, Caracas, 1987.
- Chí-Yi, Chen, Marco Teórico del Ordenamiento Territorial y del Desarrollo Regional.** Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. U.C.A.B., Mimeo, Caracas, 1976.
- Chessudovsky, Michel, La Miseria en Venezuela.** Vadell Hermanos, Valencia, 1977.
- Harvey, David, Urbanismo y Desigualdad Social.** Siglo XXI de España Editores S.A., 3ª edición en Español, Madrid, 1985.
- Jacobs, Jane, La Economía de las Ciudades.** Edic. Península, 2ª edición, Barcelona, 1975.
- Ley de Reforma Parcial a la Ley Orgánica de División Político-Territorial del Estado Carabobo.** Gaceta Oficial Nº 276 (Extraordinaria).
- Ley Orgánica del Régimen Municipal (1976).**
- Martínez de Tortolero, Evelyn, Crecimiento Urbano Vs Calidad de Vida en el Municipio Autónomo Valencia.** Universidad de Carabobo, Mimeo, 1986.
- Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos Municipales.** Nº Extraordinario, 1-1-87. Gaceta Municipal de Valencia.
- Paviani, Aldo, "La Urbanización en América Latina, el proceso de constitución de periferias en las áreas metropolitanas".** En Revista Interamericana de Planificación, Volumen XIX, Nº 73, Marzo 85, Pág. 74-96.
- Releberg, Karner y Kohler, Los Pobres de Venezuela.** El Cid Editor, Buenos Aires, 1979.
- Rodríguez García, Armando, Los Elementos Esenciales del Municipio en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.** A.V.E.C.I. Nº 10, Junio 1988.
- Romero, José Luis, Latinoamérica: Las Ciudades y las Ideas.** Siglo XXI, Editores, S.A., 3ª edición, México, 1984.
- Singer, Paul, Economía Política de la Urbanización.** Siglo XXI Editores, S.A., 5ª edición, en español, México, 1981.
- Stretton, Hugh, Planificación Urbana en Países Ricos y Países Pobres.** F.C.E., 1ª edición en español, México, 1985.
- Tiróni, Eugenio, ¿Ruptura o Participación? La Protesta de los Marginales.** En Revista Nueva Sociedad, Nº 90, Julio-Agosto 1987, Pág. 147-154.



## INTRODUCCION

El presente artículo intenta recoger nuestra experiencia en una investigación educativa llevada a cabo en los últimos 4 años, con el objetivo de preparar un *curriculum* sobre movimientos sociales y ambiente. Las insuficiencias y problemáticas derivadas del proceso de desarrollo compulsivo de nuestro país nos motivó a pensar en la necesidad de formar ciudadanos, aptos para la gestión del proceso y los problemas causados por él, tanto en la esfera pública, privada y social. Los posibles egresados deberían poder superar las desviaciones burocráticas o tecnocráticas tan comunes en nuestras organizaciones de cualquier tipo. Para lograr este objetivo, los egresados deberían tener una formación permanente, conducida al logro, con una visión histórica de los problemas, crítica del desarrollo y que estimule la adopción de un método de trabajo que privilegie la acción concreta por sobre la especulación teórica. Una realidad difícil y cambiante, y la necesidad de formar para la acción, nos plantearon este reto metodológico, surgido a raíz de la constatación directa de nuestra problemática actual de desarrollo. Este diagnóstico nos llevó a plantearnos una serie de criterios para seleccionar la mejor metodología de investigación educativa y de la misma forma, nos condujo a aplicarla para la generación de un *curriculum* entendido como un sistema permanente de enseñanza-aprendizaje. Este *curriculum* estaría orientado hacia la consecución de un mayor grado de pertinencia de la educación con **todas** las opciones de desarrollo presente a nivel local, regional y nacional; a la par de incrementar su grado de cobertura social, la calidad de su "producto" educativo y en especial, su capacidad para irse autoevaluando y transformándose a sí mismo, a medida que las exigencias de los movimientos sociales lo planteasen.

Como es conocido, el diseño de un *curriculum* requiere de la investigación para



determinar sus bases y fundamentos, y poder tomar decisiones en materia organizativa. Pero también, la investigación es fundamental para la detección de contenidos teórico-metodológicos, y para la concepción de estrategias docentes y de investigación-acción en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

En las próximas páginas hemos tratado de plantear los problemas y logros que encontramos en cada uno de estos aspectos. Pensamos que no existen soluciones válidas para todas las circunstancias presentes, pero creemos firmemente que la difusión de las formas y métodos de trabajo en esta temática, puede ayudarnos a todos a intentar búsquedas y generar las innovaciones educativas para cada una de las situaciones concretas con las que se enfrentan los movimientos sociales.

Para nosotros, el *currículum* no será un listado de asignaturas para desarrollar sólo el intelecto, sino que se convierte en un conjunto estructurado de contenidos, acciones y actividades conducentes a lograr un cambio integral. No se trata sólo de un cambio conductual, sino a nivel de la conciencia colectiva, ya que el aprendizaje no debe ser individualizado sino grupal. En este caso, los educandos deben contribuir a la definición de los objetivos del proceso de aprendizaje. Esta observación se basa en el hecho de que se está sustentando un proceso integral de **enseñanza-aprendizaje**, lo cual involucra al educando y al educador en un proceso de transacción. No puede pretenderse que sea solamente el educando quien defina los objetivos del programa, ni tampoco sólo nosotros.

Este planteamiento curricular no es único, pueden existir otras concepciones que necesariamente implicarían metodologías de investigación diferentes para llegar a ellos. Tal puede ser el caso de los currícula de tipo Académico-técnicos,<sup>1</sup> tan comunes en nuestras Universidades, en donde las investigaciones son de tipo convencional y se especializa en la estructuración de materiales, en la detección de dificultades de aprendizaje y en los diseños organizativos, etc. Otra posibilidad curricular puede venir del campo de la Futurología<sup>2</sup> en donde el énfasis investigativo está en la prospectiva. Incluso, en los modelos curriculares liberales<sup>3</sup> de tipo abierto hay formas específicas de llegar a resultados requeridos. Nosotros hemos elegido otra vía acorde con la especialidad de los movimientos sociales que se preocupan por la calidad de vida (vecinos y ambientalistas).

1/ Ver por ejemplo: Shane H. *El Significado de Educación en el Futuro*, 1975.

2/ Ver por ejemplo: Tattler A. *El Shock del Futuro*, 1979.

3/ Ver por ejemplo: Los modelos Ingleses. Latapi, P. *Mitos y Verdades de la Educación Mexicana*, FACE, 1973.

## RECuento DEL PROCESO DE INVESTIGACION EDUCATIVA CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

En Venezuela se tienen más de veinte años investigando y formando en las

teorías, técnicas y experiencias de planificación de problemas del desarrollo desde diferentes ámbitos: urbano, regional, científico-tecnológico, cultural, educativo, económico, ambiental, etc.

De la compenetración con estos problemas, surgió la necesidad de incorporar en un enfoque integral todas las variables socioambientales que motivan hoy a los movimientos sociales. Algunas de estas variables tienden sin embargo, en muchos casos, a ser excesivamente definitorias, o estar subvaloradas. Por lo tanto, es necesario dar un justo valor a estos tipos de variables en la explicación del hecho global del desarrollo, sobre todo para poder entender y valorar la totalidad socialmente y ecológicamente.

Desde el campo de las ciencias sociales se ha intentado abordar el problema ambiental sin incluir la dinámica específica, que se deriva de sus componentes fisicobiológicos y en especial energéticos. De la misma forma, las ciencias físiconaturales olvidan, en muchos casos, la dimensión social o política. Así surge la necesidad de crear un sistema de enseñanza-aprendizaje que proporcione estos conocimientos y revele los supuestos implícitos en las prácticas intelectuales más comunes, para que ellas le aporten, al futuro egresado, una visión sintética, pero totalizante y crítica del desarrollo.

Al inicio de nuestro trabajo pudimos detectar algunos propósitos específicos para este *curriculum*, a saber:

- Conocer el sentido de las relaciones entre los elementos del ambiente.
- Conocer los fundamentos teóricos que intentan explicar la problemática ambiental y del desarrollo, ya sea desde el campo de los enfoques positivistas como histórico-estructurales.
- Participar en la creación de nuevos enfoques teórico-metodológicos fundamentados en el análisis integral.
- Conocer y analizar casos concretos de evaluación, investigación y planificación.
- Plantear los problemas fundamentales relativos al conocimiento de las relaciones con la ideología.
- Conocer los instrumentos jurídico-políticos de intervención estatal en la problemática ambiental, así como la historia y sus expresiones, en forma de movimientos sociales y demás organizaciones, para poder propiciar, apoyar o favorecer su desarrollo.

- Hacer uso consciente y eficiente de los instrumentos teórico-metodológicos formales de análisis, investigación y planificación. Diferenciarlos de otros instrumentos basados en marcos teóricos-epistemológicos diferentes.
- Utilizar racionalmente los instrumentos formales dentro de un marco teórico integral.
- Poder elevar los niveles de crítica creativa. Incorporar todas las variables al proceso de planificación ambiental valorando en justa medida su importancia para el establecimiento de síntesis operativas.

Este listado fue tentativo, ya que sólo tenía algunos elementos definidos, por eso se propuso realizar un proceso de investigación educativa mediante encuentros de trabajo con especialistas, posibles estudiantes, posibles empleadores de los egresados y líderes de movimientos sociales, etc. y de esta manera ir elaborando conjuntamente con ellos los criterios de diseño del *curriculum*.

Todo intento de formación, estudio y planificación de la sociedad y el ambiente exige un gran esfuerzo de articulación de ciencias sociales (economía, sociología, historia, politología, psicología, geografía, etc.) y de ciencias naturales y exactas (física, química, matemáticas, ecología, ingeniería, etc.) para obtener la imagen más acertada de los graves y evidentes problemas que a diario se suceden en Venezuela.

En tal sentido, se escogieron una serie de especialistas y líderes de movimientos sociales que participaron, con su sólida experiencia, en el taller de trabajo sobre articulación de ciencias (Taller N° 1). Se trataba de juntar a especialistas y líderes de movimientos sociales, de manera de generar un consenso en términos epistemológicos, teóricos, metodológicos y conceptuales, que pudieran servir como lineamientos generales para el diseño del *curriculum*.

El Taller N° 1 se realizó los días 13 y 14 de septiembre de 1984 en CENDES y los grandes debates de discusión incluyeron:

1. Enfoques teórico-metodológicos para la comprensión holística de los problemas, haciendo énfasis en sus componentes socioambientales, posibilidades y limitaciones del enfoque de sistemas. (Básicamente una discusión de Epistemólogos, Ingenieros de Sistemas y Militantes de Organizaciones de movimientos sociales).
2. Formas de analizar el proceso histórico de conformación de las estructuras y

movimientos sociales latinoamericanos. Cómo introducir la relación sociedad-naturaleza. Crítica a las metas del desarrollo. (Debate entre Historiadores y Ecólogos).

3. Formas de interpretar los procesos económicos para que den cuenta del deterioro de la sociedad y los recursos naturales. Aportes del enfoque energético (debate de Físicos y Economistas del Movimiento de Tecnología Apropriada y del Ecologismo).
4. Realidad objetiva y elementos psicológicos de esta problemática (en una discusión de Planificadores y líderes vecinales).

De la evaluación de los resultados de este taller surgió la necesidad de preparar otro con más representantes de organizaciones de movimientos sociales para abordar los graves problemas de la pertinencia de la educación y afianzar el papel de la investigación-acción en el sistema de enseñanza-aprendizaje.

El segundo taller <sup>4</sup> se realizó los días 20 y 21 de noviembre de 1985, y la temática prevista se refirió a la caracterización de los movimientos sociales específicos. Esto generó una discusión sobre la necesidad de una reflexión, por parte de las organizaciones, en lo que se refiere a la identificación de su, o sus, "oponentes o enemigos", a fin de aclarar quiénes son sus interlocutores, los objetivos de luchas, su capacidad de negociación, sus relaciones con el Estado, el contenido de sus mensajes y el papel de su liderazgo. Esta discusión demostró la necesidad de que los llamados nuevos movimientos sociales vayan conceptualizando sus propias acciones y luchas, a fin de que éstas trasciendan el mero marco de local.

Desde esta perspectiva, se hizo mención de los alcances de movimientos sociales de diversa índole tales como el vecinal, feminista, sindical, agrario, anti-nuclear, cooperativista, cultural, indigenista, eclesiástico, ambientalista, etc. y se planteó la posibilidad de organizar talleres intensivos a lo largo del desarrollo del *currículo* con características similares, a fin de analizar y clarificar los alcances y limitaciones de los movimientos sociales.

En esta línea de discusión se plantearon las experiencias de distintas organizaciones en sus acciones en defensa de la calidad de vida vinculadas a la educación popular.

<sup>4</sup> En este Taller, como en el anterior, colaboraron en la organización los Sociólogos Marisol Díaz y Carmen Hernández, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, y Karenia Córdova del CENDES.

La otra temática abordada, fue la referida a los alcances y limitaciones de la investigación y participación en el marco de la planificación estatal, y algunos nuevos criterios para la planificación del desarrollo. Así mismo, se analizaron las posibilidades legales de la llamada planificación participativa, y las dificultades y

límites de las leyes vinculadas a ellas.

A continuación explicamos el significado de estos planteamientos para el *currículum*:

De la realización de estos Talleres se recalcó la idea de que la Educación o el aprendizaje debe ser producto de la investigación-acción. El otro elemento, se refiere a que no sólo el método de acercamiento a la realidad denominado "ciencia" debe ser utilizado; otras formas cognoscitivas que luego se detallarán, deben ser también promovidas y valoradas justamente. En términos más operativos en el *currículum* se trabajaría en talleres de creación colectiva. El primero de ellos sería orientado hacia la forma de valorización de las cualidades sensibles, imaginativas y creativas de los participantes, para guiarlos luego hacia discusiones reflexivas sobre aspectos éticos.

El segundo tipo de taller sería el instrumento para concretar el eje del *currículum* al cual se articularán las materias de apoyo. En este taller se reconstruirá la mayor parte del proceso de investigación-acción de un movimiento social o de uno de sus problemas conocidos o accesibles, previamente determinado por la coordinación del grupo. Invertiendo el método científico, se constituyen cinco fases interrelacionadas en el Taller para lograr, junto al movimiento, una guía de acción y no sólo un "acercamiento racional a la verdad". Las fases serían:

A. Análisis de los Diagnósticos Hechos a las Situaciones Ambientales Críticas:

Se leen y se discuten los diagnósticos hechos por otras investigaciones sobre la situación elegida. Se determina la información que es posible utilizar, y la que necesariamente debe captarse. Se realizan encuentros en sitios de trabajo, entrevistas para compenetrarse y asumir compromisos con el problema.

B. Crítica a los Métodos de Investigación Utilizados y a las Políticas Propuestas.

En discusiones de grupo se critican los métodos y técnicas de investigación utilizados en los diagnósticos hechos por otras instituciones y en las acciones del movimiento para detectar insuficiencias y posibilidades para ser utilizados. Se cuestionan las alternativas planteadas para superar la situación.

C. Construcción del Marco Teórico.

Con los resultados de las dos fases anteriores se procede a articular los contenidos de los materiales teóricos de apoyo y se construye el sistema

conceptual que orienta el proceso siguiente. Es un proceso de sistematización teórica a partir de una praxis.

D. Construcción de Instrumentos Metodológicos y de Acción Social.

En base a las dos últimas fases y con el apoyo de los movimientos, se diseña el instrumento que permitirá completar el diagnóstico de la situación y la identificación, implementación de acciones y las alternativas de cambio que empiecen a solucionar el problema.

E. Diseño de la Alternativa e Inicio de la Implementación.

Se diseña junto con el movimiento y sus expresiones organizativas la alternativa a la solución global de su problemática, iniciándose las actividades para su implementación. Este proceso sería deseable que continuara más allá de esta fase, ya que con ello se estimularía en el participante el sentido de la responsabilidad en la acción.

El anterior esquema es sólo un ejemplo, de una secuencia de talleres de trabajo. En cada caso se puede pensar en los "juegos de simulación" dado su poder de representación de una sociedad dividida según intereses contrapuestos.

La actividad fundamental de esta educación es la preparación para enfrentar situaciones, la simulación controlada de casos pretende reproducir en el seno del grupo diversas situaciones frente a las cuales el movimiento social se encuentra o puede encontrarse.

Haciendo énfasis en la diferenciación de los diversos roles o intereses en pugna, se trata de identificar o crear alternativas de acción que son evaluadas en forma simulada. El posterior análisis o reflexión sobre el desarrollo y conclusiones de estas simulaciones servirá como material educativo hacia el logro del autoconocimiento del grupo y de la realidad de los movimientos sociales.

Otras posibilidades para el aprendizaje están siendo identificadas actualmente por varios grupos de trabajo, siempre orientados por los aportes de los dos talleres iniciales de diseño, en los cuales se compartieron experiencias.

En conclusión: para generar un proceso de enseñanza en, o con, los movimientos sociales el aprendizaje no debe ser conocimiento impuesto, si no evocación del conocimiento existente y en todo caso intercambio, en busca de la ubicación del individuo o grupo en su sociedad y su ambiente. Por otro lado, nuestro aprendizaje no privilegia el contexto educativo por sobre el sistema

educativo, se trata en todo momento de lograr una íntima relación de ambos elementos. En este caso, nos inspiramos mucho en las recientes reflexiones sobre el pensamiento educativo de uno de los más importantes pedagogos de este continente: P. Freire. Nuevamente no tratamos de ser fieles a una escuela, y trascendemos el planteamiento de Freire y de sus posteriores colaboradores, para tratar de aprender de nuestra realidad y generar desde allí un proceso de conocimiento enmarcado en las exigencias del movimiento social.

No se trata tampoco de implementar un programa tipo "educación popular", ya que no sólo insistimos en la condición de clase del sujeto educativo, ni su adscripción, en el sentido de tal o cual proyecto político, sino que se consideran otras dimensiones, como la ambiental. Esta dimensión da cuenta de los procesos ecológicos, mediados por la acción social, que afectan al hombre tales como: contaminación, agotamiento de recursos, etc., que también da sentido a prácticas asociativas y de vinculación aprendizaje-acción. No se trata de implementar acciones aisladas, inconexas o articuladas de antemano, sino más bien de recorrer una dinámica específica de un proceso, que en sí mismo es una experiencia de educación colectiva. Los movimientos sociales, sean o no de carácter popular, estén o no vinculados a los supuestos intereses de clases, prefiguran una nueva sociedad y generan en ellas nociones de autoconocimiento.

Por otro lado, no pretendemos tener un enfoque integracionista de la educación, en el cual los "marginados" serían incorporados a los beneficios del desarrollo tal cual es conocido hoy. Tampoco nos inscribimos en algún enfoque aislacionista que si bien, cuestiona, más o menos en forma objetiva, las causas del marginamiento, no ofrece salidas viables para superarlo.

Si de inscribirnos se trata, podríamos estar en la tercera opción planteada en el documento de UNESCO, "La investigación socioeducativa en relación con los objetivos y prioridades del proyecto principal de educación en América Latina", junio 1984, que trata de usar todas las posibilidades educativas para que los actores sociales emprendan un proceso de aprendizaje hacia el logro de sus objetivos. Por lo tanto, la investigación será aplicada, no se hará con el mero interés de conocer, sino de dar respuestas a problemas ambientales concretos. Por eso, para seleccionar el método y la teoría hemos usado como referencia las exigencias de la realidad concreta de los movimientos. Sólo así, tratamos de dejar de lado nuestra falta de originalidad y convertir el proceso educativo, en lo que es en última instancia: "sacar hacia afuera".

Finalmente es necesario aclarar que por el hecho de ser críticos, no vamos a supeditar las evidencias reales a una sola teoría explicativa.

Se trata más bien de irlo construyendo, porque el hecho educativo es un marco sistematizador de experiencias, un habitat que educa al decir de Cinterplan,<sup>5</sup> porque queremos ser más enunciativos de alternativas que diseñadores de situaciones.

## PROGRAMA CURRICULAR Y TEMATICAS SIGNIFICATIVAS A ESCALA LOCAL

En esta sección analizaremos brevemente uno de los elementos del *curriculum* entendido como una compenetración con voceros reales de movimientos sociales concretos. En este caso, planteamos el problema del programa. Ese "viejo postulado que circula entre la gente del oficio"<sup>6</sup> se constituye en un problema para una avanzada propuesta metodológica y pedagógica en una época de gran inquietud intelectual como lo son los finales de los años 80. Se requiere suplantar entonces el programa y sacarlo del estricto marco institucional desde el cual estamos acostumbrados a verlo, para depositarlo en el grupo, con "G" mayúscula, con la clara intención de reafirmar y reformar los compromisos del educador con el educando y de éstos con su entorno social.

En "El programa lo hace el Profesor",<sup>7</sup> Tovar plantea de plano la urgente necesidad de incrementar la pertinencia de la enseñanza, pero no se trata de una pertinencia en abstracto, ni mucho menos referida a los planes y proyectos de las élites económicas y culturales del país. Se trata de una pertinencia en concreto, ya que "nuestro aliado lo tenemos a la mano, a la vuelta de la esquina en la misma realidad ambiental"<sup>8</sup>. Se plantea así, no sólo el llevar las situaciones existenciales de los movimientos sociales al seno de la clase, sino convertir la realidad en eje clave del proyecto enseñanza aprendizaje. Dicho en otras palabras, no se trata de estudiar el ambiente sino de descubrir en él todas las relaciones explícitas o implícitas que lo explican en su condición actual.

Por otra parte, muy honestamente es necesario plantear que la tarea del Educador no es transmitir conocimientos, sino hacerlos evocar en un sólo proceso social. El uso del concepto localidad<sup>9</sup> como elemento clave del proceso enseñanza aprendizaje reivindica la óptica local tan olvidada por las historiografías nacionales, los Sociólogos de la Dependencia o por las Geografías Universales y Regionales. El ambiente inmediato se transforma en un medio de aprendizaje y por lo tanto, los movimientos sociales dejan de ser objeto de estudio y se convierten en sujetos del proceso educativo y de cambio.

Los recursos pedagógicos como muestra geográfica<sup>10</sup> no hacen más que operativizar este planteamiento teórico, y es por ello que desde hace algunos años se les ha difundido por todo el país, llegando incluso a impregnar el

5/ CINTERPLAN: *El enfoque ecológico en la educación*, Mimeo, 1982.

6/ Tovar, R.: "El programa lo hace el profesor", Caracas, IUPC, 1989.

7/ Tovar, R.: *op. cit.*

8/ Tovar, R.: *op. cit.*

9/ Ver trabajos del CENAMB al respecto, Centro de Estudios del Ambiente, U.C.V.

10/ Centro de Estudios Geodidácticos, Caracas 1968-1986.



lamentable fallido intento de integrarse en los pensa del país todas las ciencias sociales de la Escuela Básica.

El privilegio de la realidad objetiva y sensible del educador y el educando, y su entorno, se convierte en el eje curricular de un proceso social de aprendizaje y por lo tanto, el programa no sólo debe ser secuencia de informaciones más o menos articuladas que hay que aprender en forma de objetivos determinados y con el fin de promover a alguien de un grado a otro.

El programa es entonces un elemento en vivo que articula en función de una realidad inmediata la mayoría de las veces conflictiva, todas las disciplinas y tal como lo refiere Comenio, se trata de un método inductivo que partiendo de la localidad, va ampliando esferas y trata de descubrir las relaciones según el interés y la capacidad mental del Educador. En este caso el Educador se transforma en un ente activo, que sólo alerta sobre relaciones ocultas, orienta la búsqueda de las últimas causales, induce a extrapolar conclusiones y evidencias. El Educador está enseñando a aprehender y no sólo a aprender sin h.

La búsqueda de un nivel de conciencia propia es una preocupación constante de quien, formado con el método científico, no debe dudar en utilizar otras formas de conocimiento para acceder a la síntesis explicativa. Este es el papel del mencionado taller de sensibilidad. En uno de ellos, por ejemplo, podrían recaudarse los excelentes análisis que hacen las novelas latinoamericanas y sobre todo venezolanas, para intentar captar qué es en realidad un hato, un campo petrolero o un caserío venezolano. Podríamos recurrir entonces a un Gallegos, un Otero Silva o un García Márquez para comprender un hecho en sus múltiples dimensiones ya que como alguien dijo: "no hay más cierto que lo que se siente y por lo tanto se conoce con el cuerpo". Es impostergable iniciar experiencias interdisciplinarias para el desarrollo ambiental en toda su significación.

## **MOVIMIENTOS SOCIALES Y METODOS COGNOSCITIVOS**

Hay una idea errada de que la ciencia progresa a medida que libera al hombre de las formas tradicionales de conocimiento, que son las que hasta ahora han mantenido un diálogo invisible entre su conciencia y los miles de componentes que en la realidad existen. La ciencia convencional trata de desligarse de la intuición, de la influencia subjetiva e incluso de la utopía; todo en aras de la objetividad, fría y calculadora.

La supuesta objetividad de este conocimiento, cuando se transforma en

tecnología, produce los sinsabores y los problemas de hoy: contaminación, alienación, endeudamiento, paro, marginalidad, etc.

En este sentido, a la par de la formación histórica de la Economía Mundo Occidental, se profundiza un proceso de secularización del orden humano, en una gran conspiración contra las categorías "sagradas y religiosas", que habían ocupado el espacio de creación de valores que mediaban la relación sociedad-ambiente.

De este modo, en un orden secular de relaciones entre la sociedad y el ambiente sólo media la razón basada en la tecnología y la ciencia.

La idea de racionalización en la sociedad moderna, propuesta por Weber, intenta explicar el proceso de extensión de las áreas de la sociedad sujetas a criterios de acción racional y a la industrialización del trabajo social.

En el área productiva, Taylor y Ford proceden a descomponer las tareas elementales del proceso de fabricación, y esto no sólo como una división del técnico y del obrero, sino la disección de cada una de las actividades del acto tecnológico.

Al sucederse este acoplamiento de las ciencias a la tecnología y fundirse ambas en normas "racionales" para la conducción de la nueva sociedad industrial en el área reproductiva del orden social se sucede la definición de los centros educativos como organismos aparentemente neutros, supuestamente preocupados por el beneficio colectivo. Surge la ingeniería y las carreras científicas, que día a día buscan la especialización tan exigida por la idea de división del trabajo, tan necesaria para asegurar el control social.

Este concepto de orden moderno ha permitido la formación de una conciencia tecnológica, que en una primera dimensión afecta la organización burocrática de la sociedad. A la vieja opción de una burocracia omnímoda, centrada en el manejo procedimental, es ahora posible contraponerle una opción de una tecnocracia representativa, centrada en el experto.

Este proceso social, alimentado desde los centros de poder industrial y desde las facultades universitarias en ciencia y tecnología, conforma una ideología de la industrialización. Por un lado, aborda la tarea de profesionalizar en forma estanca y por compartimiento a las nuevas generaciones de técnicos y gerentes, y por el otro, establece una estrecha relación entre el cambio social y el cambio tecnológico.

La opción en este caso es repensar el método científico, su significado para el

hombre como ser sensible para así asegurar su conciencia ética. Todas las anteriores consideraciones implican para nuestro *curriculum* elementos claramente definidos.

El primero se refiere a entender el método de acercamiento a la realidad para transformarla como actividad que implica varias formas de conocimiento.

Los otros tipos de conocimiento de la relación entre la sociedad y el ambiente, es decir, el sentido común, la práctica, los sueños, el arte, la imaginación, etc., tiene la validez de la ciencia y no son meramente especulaciones o construcciones para complacer el espíritu.

Desde la perspectiva ambiental del desarrollo, el conocimiento de lo subjetivo y lo empírico se configuran como formatos cognoscitivos de tanto valor como la ciencia tradicional, ya que el ambiente "encierra la cotidianidad de las personas con sus métodos particulares de aprehensión".

Estamos presenciando un redescubrimiento de lo que es la prehistoria de la ciencia ya que el saber acumulado y aparentemente sin ningún "valor científico", cobra interés ante el proceso de liquidación real de las ciencias de las especializaciones, cada vez más desarmadas, frente a la complejidad de la realidad actual. En este sentido, el *curriculum* buscará una relación integral entre la sociedad y el ambiente, en todas sus dimensiones, incluso por las variadas dimensiones cognoscitivas.

Los investigadores formales buscaron leyes generales, marcos y contextos que permitieron demostrar sistemáticamente casi cualquier cosa. Hicieron uso de la lógica racional y el método científico para detectar las relaciones causales, en las cuales no existía la posibilidad de lo azarístico. Al presentársele los problemas del desarrollo de hoy, en los cuales por donde se busque hay incertidumbre, diversidad y cambio permanente, la realidad se les vuelve, en muchos casos, incognoscible para sus posibilidades.

Esto se debe a que, el método científico convencional se basa en el principio de la determinación. Siempre sería posible predecir el futuro, conociendo alguna regla que se desprende de algún comportamiento pasado. Si bien este paradigma cognoscitivo surgió contra la visión teológica de la realidad, suplantó al Dios por la "ciencia endiosada". ¿Hoy hemos de escoger entre la ciencia que lleva a la alienación y alguna perspectiva de la naturaleza, metafísica o anticientífica?

Otro elemento de base de la investigación formal es la creencia de que, con

conocer los componentes del ambiente se entiende al todo. Frente a las nuevas realidades en interés se traslada de la esencia a las relaciones y esto le da un nuevo rol al método científico y se pasa de un enfoque especializado a un enfoque más holístico.

La especialización produjo, sin duda alguna, un aceleramiento en el proceso mismo del conocimiento, toda vez que se sentaron las bases de paradigmas teóricos y metodológicos operativos que, rápidamente, y con mayor efectividad, ofrecían respuestas a los más variados problemas de la sociedad. La tecnología, expresión pragmática de la ciencia, le dio a la Sociedad Occidental una casi infinita capacidad de modificación de su historia y su ambiente; basta con recordar la construcción de enormes ciudades, el avance de la productividad agrícola, las mejoras sanitarias, las telecomunicaciones, las nuevas formas de energía, etc. Todo esto permitió la movilización de numerosos contingentes de seres humanos y de recursos naturales, que determinaron los períodos económicamente más activos de la sociedad occidental.

Sin embargo, es necesario mencionar que este avance científico-técnico y su contrapartida productiva, a la par que elevaba el nivel de muchas comunidades, afectó por vía directa o indirecta, algunas facetas de la calidad de vida de ellas mismas o de otros sectores sociales no todavía "favorecidos" por el proceso de "desarrollo". También se motivó una intensa movilización de recursos y población.

La crisis ambiental y sus expresiones más evidentes como la desertificación, la contaminación, el *stress* urbano, el peligro radioactivo, los desequilibrios ecológicos y agotamiento de recursos en general vino a plantear por primera vez en muchos años los límites del proceso técnico innovativo y por ende, del crecimiento económico. La ciencia, que había emprendido con confianza la resolución de la mayoría de los problemas de la sociedad, pronto constató que sus evidentes logros dejaban secuelas graves y que sobretodo, eran mucho más difíciles de solucionar.

Esto, sin duda alguna, ha hecho reflexionar a los científicos sobre los objetivos últimos de la ciencia, ya que una vez alcanzados algunos, se pone en cuestionamiento la posibilidad de lograr otros.

Por lo tanto, la crisis ambiental no sólo tuvo repercusiones concretas en la calidad de vida de las personas, sino que hizo reflexionar críticamente la validez del método científico.

Una de las principales reflexiones se produjo a partir de la constatación de que

se habían trasladado, casi automáticamente, los paradigmas mecánicos de la física a las ciencias sociales y que esto, lejos de permitir la comprensión de la sociedad y transformarla, la hacían más vulnerable. La idea de que la sociedad funcionaba como una inmensa maquinaria llevó a muchos a la búsqueda de su lógica y su racionalidad, de manera de poder predecir reacciones, controlarlas y manipular sus actores sociales.

Había en la realidad, "leyes ocultas" que había que diagnosticar para "descubrir" el mecanismo de funcionamiento, detectar sus fallas y hacer las necesarias "reparaciones" para que el sistema siguiera cumpliendo sus objetivos.

El descubrimiento de la lógica de los ecosistemas y de los seres vivos vino a desmentir que estas sociedades funcionasen de esa manera. Ellas estaban constantemente y peligrosamente disociadas de su base material y biológica que las sustentaban y por lo tanto, esta aproximación mecanicista lejos de ayudar a mejorar el estado de las cosas, sólo las hacían cada vez más eficientes para el cumplimiento de sólo unos pocos objetivos, generalmente económicos, dejándose de lado otras ventajas como las ecológicas.

En este caso la aproximación sistémica de la realidad juega un papel muy importante, al permitir establecer las "leyes" de organización de cualquier tipo de sistema, sea éste un ecosistema, una ciudad o un continente.

En efecto, bajo este enfoque los componentes de la sociedad se estructurarían en sistemas con objetivos específicos, los cuales a su vez forman parte de sistemas de mayor escala que le sirven de contexto. Sin embargo, con el devenir del tiempo, los elementos de la sociedad parecieran ser asignados exclusivamente a unos pocos sub-sistemas, con objetivos muy precisos. Por ejemplo, sólo se les asigna fines económicos y no ecológicos. Como refiere Tovar,<sup>11</sup> "cualquier elemento ambiental puede ser interpretado a través de varios sistemas, a los cuales pueden 'pertenecer' simultáneamente con diversos roles y objetivos. La óptica del sistema plantea la posibilidad de la existencia de fines múltiples". Entonces, si sólo es buscado el funcionamiento óptimo de uno de esos sistemas, podríamos estar afectando e incluso negando, la posibilidad de que sus elementos cumplan otros roles o pertenezcan a otros sistemas.

Estas ideas tienen una clara importancia en la relación teórico-práctica. La teoría hasta ahora ha sido utilizada para comprender la realidad, a la cual se le ha asignado un comportamiento a partir de leyes que hay que descubrir. Habría que completar este razonamiento añadiendo que la validación de hechos en el marco de la ciencia tradicional se basa en el ensayo de hipótesis en la esfera de teorías previamente formuladas. La perspectiva ambiental, con su enfoque sistémico, confronta modelos con la realidad y establece mecanismos de retroalimentación

<sup>11</sup> Tovar, R.: *op. cit.*

para la validación de observaciones. Esta realidad además parece tener para la ciencia convencional un "destino manifiesto", es decir, una vía de evolución histórica predeterminada, que siempre va por ejemplo, de lo más atrasado a lo más moderno, de lo imperfecto a lo perfecto, del subdesarrollo al desarrollo.

Esta interpretación de lo real hace por lo tanto irrelevante la discusión normativa de objetivos. Lo importante es afinar los medios, ya que los fines están indefectiblemente determinados por otros de antemano.

Los procedimientos, instrumentos, métodos, controles y evaluaciones, adquieren mayor importancia que las discusiones éticas o las especulativas utópicas, tan vinculadas al problema de la definición de objetivos. Este menosprecio por la axiología está consustanciado con otro proceso social de desarticulación e inhibición de los espacios sociales en donde éstos pueden realizarse. Por años, observamos cómo los técnicos de trabajo administrativo aumentaban la eficiencia de las empresas, pero alejaban a sus miembros de la determinación de sus objetivos. Por otro lado, la cultura política creaba grandes organizaciones, que funcionando como "maquinarias" ganaban poder, pero en las cuales sus miembros no tenían la posibilidad de acceder a ningún debate sobre sus fines, sueños y posibilidades. Similar situación puede observarse en la Universidad y las oficinas públicas.

Los espacios de la reflexión, de la confrontación de ideas, de la búsqueda de consenso social, de diálogo y comunicación se fueron cerrando en las empresas y partidos, mientras paradójicamente surgían en las organizaciones de la sociedad civil, y en especial aquellas vinculadas a los movimientos sociales.

El "deber ser", que era execrado de las discusiones científicas, o en la planificación oficial, (cargada hoy del "poder hacer" de su enfoque estratégico) es el "pan de cada día" en una asociación de vecinos, en un grupo ambientalista o en un grupo cultural, para citar sólo algunas expresiones corporativas de movimientos sociales de cuadro de vida.

Los movimientos sociales, han cuestionado los objetivos últimos de la ciencia y la tecnología y más aún, del papel del científico, el intelectual y el planificador, para no mencionar sólo al educador. Como refiere Foucault,<sup>12</sup> se están poniendo en cuestionamiento facetas íntimas del poder, que más allá de las diferencias de clase implican también desigualdades; investigador-investigado, teórico-empírico, planificador-planificado y educador-educando.

Por tanto, es el propio método científico e incluso el proceso cognoscitivo mismo, el que se pone en cuestionamiento en el momento en que la ética de la ecología empieza a ser utilizada para valorar los beneficios del crecimiento

12/ Foucault, M.: *La Microfísica del Poder*, Paris, Edit. Maspéro, 1984.

urbano, de la selección de una tecnología, de las bondades de ciertas prácticas médico-alimentarias, etc.

Las instancias organizativas que se dan en los movimientos sociales son "espacios" típicos de la investigación alternativa cuya existencia no es posible en partidos, universidades y organismos públicos. Además, son instancias de proyectación, es decir, en donde se gestan alternativas utópicas o no al estado actual de las cosas concretas y cotidianas. En este sentido, la lógica que los guía no es la que corresponde a lo real, a lo posible o a lo que está sucediendo, más bien se trata de la lógica de lo deseado o anhelado. Es decir, se afianzan en el "como es posible inducir los cambios" o en el "como se comporten los actores sociales en un proceso de transformación". Los movimientos de cuadro de vida son espacios de la imaginación transformada. Por esta razón, el proceso de investigación científica que emprenden informalmente no trata de buscar las leyes ocultas de la realidad para entenderla y poder transformarla, como venían haciendo algunas doctrinas críticas como el marxismo. Más bien se trata de ir creando la lógica del cambio donde la investigación no es más la guía. La acción, con investigación, se transforma en el eje del proceso. Por esta razón, técnicas de trabajo tipo Freire,<sup>13</sup> Action research,<sup>14</sup> investigación participativa,<sup>15</sup> recobran nueva vigencia en este deseo de que el conocimiento no tenga como único fin el simple conocer, sino la transformación concreta.

Esto plantea al científico y al teórico un nuevo comportamiento con hechos y conceptos. La teoría no debe ser sólo un ejercicio reflexivo, sino un proceso de generación de categorías a partir de la acción, es decir, una sistematización. La metodología no debe ser un medio para expropiar el conocimiento de unos y acumularlo en unos pocos ámbitos académicos, tecnocráticos o burocráticos. El compromiso del teórico, el investigador o el planificador no es entonces ir liberando a los demás con las cosas que él descubre y proyecta, sino irse liberando él mismo en un solo proceso junto al resto de la comunidad. Esto implica tomar parte, ser parte del movimiento y no ser sólo su observador objetivo-crítico.

Como puede notarse, estas últimas reflexiones trascienden el simple enunciado del título de este artículo y esto es así deliberadamente porque en los movimientos sociales de cuadro de vida, es decir todo aquello que se gesta alrededor de un ecocidio, de una amenaza real de las condiciones objetivas y subjetivas de vida, no se agotan en sus simples organizaciones de ambientalistas o de vecinos sino que incluye a los científicos, intelectuales y planificadores. Pero éstos no deben usar el método y el instrumental científico alienante, sino asumir una nueva conducta o una nueva postura existencial. No se trata sólo de optar por marcos teóricos críticos o contestatarios, sino de

13/ Freire, P. *La Educación como Práctica de Libertad*, Edn. Diana, 1971.

14/ Resolve: *Environmental mediation*. USA, 1981.

15/ Fals Borda. *Conocimiento y Poder*, México, Editorial Siglo XXI, 1983.

involucrarse y "sentir" las actividades concretas que se gestan en las organizaciones de los movimientos sociales de cuadro de vida.

Todas estas ideas nos han llevado a un replanteamiento del método científico en el *currículum* para acceder a los problemas ecológicos y tiene como idea inspiradora el hecho de que "no se conoce para hacer, sino que se hace para conocer". En conclusión, en el *currículum* es necesario establecer cuatro elementos metodológicos.

El primer elemento está referido a que sólo con propuestas de intervención en los problemas ambientales es que puede conocerse la realidad. Por lo tanto, investigar para luego poder guiar la acción, es un acto intrascendente que se agota en sí mismo porque todos estamos acostumbrados a largos diagnósticos y detallados planes que no concluyen en propuestas.

La realidad tal como es, se "expresa" cuando "reacciona" frente a alguna propuesta de cambio, manifiesta sus contradicciones y nos "señala" el camino para reconstruirla en otro sentido.

El segundo elemento tiene como base el anterior. La teoría no sería por lo tanto un ejercicio reflexivo para tratar de descubrir "leyes ocultas de la realidad", sino un medio por el cual los movimientos sociales guían su acción en ella, en función de la propuesta de cambio que se han dado, al debatir en su seno los objetivos de su existencia concreta.

La construcción de marcos teóricos, o listados de conceptos codificados quedan excluidos porque ellos restringen la riqueza de lo real y lo "encarcelan" en el ámbito de sólo algunos postulados esenciales.

Por lo tanto, la aproximación teórica a partir de una praxis permanente da los elementos necesarios para hacerla más contundente y en todo caso, permite validar y hacer un uso más convivencial de los conceptos y categorías por otros producidos en otras realidades ambientalmente diferentes.

El tercer elemento se refiere a la revalorización de los espacios de discusión de alternativas, reflexión sobre fines, objetivos y metas y por qué no, de estímulo al proceso creativo, poético y utópico.

Esto es así porque una parte importante de esta propuesta de método es la revisión de las necesidades fundamentales del hombre, de los derechos sociales y de las alternativas posibles o imposibles en cualquier tipo de actividad o campo de investigación.



Por ejemplo, ya la planificación no sólo será el proceso de adecuación racional de medios con fines, sino como es entendida por Castells<sup>16</sup> un proceso de negociación en el cual diferentes sectores sociales confrontan sus valores, percepciones, deseos y sueños, sobre un contexto determinado, sin que los planificadores impongan sobre ellos alguna imagen objetivo normada o estratégicamente calculada.

Finalmente, el cuarto elemento tiene que ver con el valor educativo del método científico. Como se refirió anteriormente, la investigación científica ha generado la injusta situación en la que alguien expropia del conocimiento a los demás y luego no se plantea firmemente la necesidad de devolverlo. Incluso cree tener toda la verdad a su alcance.

La investigación para que tenga fin en sí misma debe ser entendida como un proceso educativo; las técnicas de recolección, análisis de datos y de presentación de resultados deben ser ante todo, instrumentos pedagógicos y lo que es más difícil, es necesario reconocer y respetar que, en los investigados o planificados hay un conocimiento valioso e insustituible.

Este método científico no es una negación del existente, sino que lo recrea, lo llena de otro sentido y recicla contenidos y posturas éticas en un largo e inobjetable proceso de avance compartido.

El método no debe surgir, como es posible visualizar, de una ruptura conceptual o paradigmática, sino que es fruto de una crisis y de sus valiosas manifestaciones sociales; no tiene sentido evaluarlo según su operatividad o coherencia teórica, ya que significa, ante todo una opción ética del conocimiento, una postura ante la vida que opta por acompañar a los procesos reales de cambio, antes de encerrarse sobre sí mismo y su marco conceptual.

La actividad del científico en esta actividad no será objetiva, se parcializa, "forma parte", reflexiona sobre sí mismo y su rol, y por lo tanto, es capaz de "vibrar" con los movimientos sociales y dejarse influir por ellos.

<sup>16</sup> Castells, M., Conferencia en la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barnola, M., *Fundamentos Sociales de Diseño Curricular Universitario*, Universidad de Monterrey, 1978.
- Blackwell, A., *Una Vía hacia la Innovación Educativa*, Caracas, CEPAP, 1983.
- Castells, M., Conferencia en la Facultad de Arquitectura, Caracas, 1981.
- Castells, M., *Movimientos Sociales Urbanos*, México, Editorial Siglo XXI, 1977.
- CINTERPLAN, *Reunión Nacional sobre Formas de Educación Superior para una Sociedad en Desarrollo*, Caracas, 1983.
- Freinet, C., *Por una Escuela del Pueblo*, Caracas, Laboratorio Educativo, 1977.
- Freire, P., *La Importancia del Acto de Leer*, Barcelona, 1979.
- García, J., *Perspectivas y Orientaciones de la Investigación Educativa en América Latina*, Santiago, CIDE, 1984.
- González, L., *Alternativas Curriculares para la Universidad en Latinoamérica*, Universidad de Monterrey, 1978.
- GUZMAN, J., *El Currículum Escandido y los Métodos Educativos Universitarios*, CEE, 1978.
- Ilich, J., *La Sociedad Desescolarizada*, New York, Pergamon Press, 1971.
- Inesta, R., *El Diseño Curricular de la Escuela de Psicología de la UNAM*, mimeo, s.f.
- Kallenberg, A., *Jean Ilich's Deschooling Society*, London, Casa, 1974.
- Laboratorio Educativo, *La Búsqueda de una Educación Latinoamericana*, Caracas, 1975.
- Laboratorio Educativo, *Criterios para el Análisis del Diseño Curricular*, Caracas, 1983.
- Laboratorio Educativo, *Las Teorías del Aprendizaje Social*, Caracas, 1974.
- Martin, J., *Un enfoque de Sistemas para la Investigación acerca del Desarrollo de la Educación en Venezuela*, mimeo, Caracas, 1980.
- Martin, C., *Un Enfoque de Sistemas para la Investigación acerca del Desarrollo de la Educación en Venezuela*, mimeo, s.f.
- Nassif, R., *Las Tendencias Pedagógicas en América Latina*, Caracas, CRESAL, 1981.
- Ovalles, O., *Material de Diseño Curricular*, Caracas, CENDES, 1986.
- Ovalles, O., "La universidad exige participar en el ordenamiento territorial", III Congreso de Conservación, Guanare, 1983.
- Reimer, Y., *La Escuela Ha Muerto*, New York, Alfordpress, 1971.
- Revelo, J., *Planeamiento Educativo Descentralizado y Participación*, Buenos Aires, UCA, 1981.
- Rojas, Y., *Agenda para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación en América Latina*, Buenos Aires, IDI, 1983.
- Susman, G., *Action Research, A Sociotechnical Systems Perspective*, mimeo, s.f.
- Tenucci, F., *La Escuela como Investigación*, Barcelona, Peltzad, 1971.
- U.C.V., *Informes de Investigación Educativa Publicados en Venezuela*, Caracas, Facultad de Humanidades y Educación, 1980.
- U.S.R., *La Modalidad Experimental del Proceso de Aprendizaje*, mimeo, Caracas, 1980.
- Valdez, J., *Los Fantasmas de la Educación*, Caracas, CEPAP, 1983.
- Varcos, *Seminario 80: La Investigación Educativa en América Latina*, Santiago, 1980.
- Velásquez, M., *Problemática de la Educación en Venezuela: Bases para una Investigación de Sociología Educativa*, mimeo, s.f.
- UNESCO, *La Investigación Socioeducativa en Relación con los Objetivos y Necesidades del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1984.



### INTRODUCCION

El presente artículo recoge los aspectos más relevantes del desarrollo de un proyecto de investigación-acción que realiza el Centro de Investigaciones en Energía, Desarrollo y Ambiente (CIEDA) en el barrio "Colinas de Palo Grande" de Caricuao, Caracas. El período de trabajo cuya sistematización y reflexión se ofrece, es el de Junio-Septiembre de 1987, lapso crucial en la implantación del proyecto.

Hay algo que nos parece importante señalar antes de entrar en materia: el proyecto de desarrollo local que se impulsa en "Colinas de Palo Grande" es una respuesta novedosa, desde un punto de vista social y científico, de esa comunidad frente a una crisis global que golpea cada vez más a los habitantes de los barrios que, dicho sea de paso, conforman casi la mitad de la población de Caracas.

### ANTECEDENTES

A mediados de 1972, un grupo de personas, fundamentalmente andinos, invadieron unos terrenos de la Parroquia de Caricuao, en la vía que conduce a las montañas de Pipe. Poco a poco fueron llegando migrantes provenientes de los Andes y el Oriente del país, especialmente. Como casi siempre ocurre en los barrios nuevos los pobladores pronto comenzaron a organizarse para solicitar a los organismos públicos las dotaciones de los servicios y estructuras básicas.

La primera "Junta Comunal" se formó a fines de 1972 y funcionó hasta mediados de 1973, cuando se designó una "Junta Pro-Desarrollo de la Comunidad", que

funcionó hasta 1975; luego se designó una "Junta de Integración Comunal", que trabajó hasta 1978. En 1979 se produjo un avance cualitativo en el movimiento de base, al elegirse la primera Asociación de Vecinos, con características similares a las que son comunes actualmente, la cual ha estado activa hasta ahora. En el intertanto surgieron varios organismos de base: 1) Comité de Apoyo "La Unidad" (1981-1983); 2) Centro Cultural "Rómulo Gallegos" (1985-1987); 3) Club Cultural y Deportivo; 4) Tres Juntas de Protección al Consumidor.

Desde 1972 hasta ahora, el centro fundamental de atención de los organismos de base del barrio ha sido la lucha por las "mejoras" (escaleras, empotramiento de aguas negras, empotramiento de aguas de lluvias, asfaltado de calles, teléfonos, muros de contención, etc.): sin embargo, desde hace unos cuatro años, se han producido avances importantes: los dirigentes vecinales más avanzados comenzaron a vincularse a las luchas de la Parroquia de Caricuao, a compartir experiencias con organizaciones de base de otros barrios, con grupos ecologistas y hasta a participar en acciones que trascienden Caricuao, como la recolección de firmas para reforma de la Ley del Sufragio. En el primer nivel se pueden mencionar la lucha contra la instalación de una planta de procesamiento de basura en Caricuao —los vecinos ganaron la pelea—, contra la permanencia de una planta de GLP en la zona y por la preservación de ambiente.

La participación de "Colinas de Palo Grande" en la Junta Parroquial de Asociaciones de Vecinos de Caricuao, que agrupa a 18 barrios y a las

CUADRO 1  
POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA  
BARRIO "COLINAS DE PALO GRANDE"

Categorías			Fuerza de Trabajo	
			Personas	%
Activos	Ocupados	Ocupados (varias ramas)	64	51,2
		Trabaja por cuenta propia	17	13,6
	Desocupados	Desempleados	4	3,2
		BTPPV	17	13,6
Inactivos	Amas de Casa	Amas de Casa	23	18,4
	Otros		-	-
Total			125	100,0

Fuente: Encuesta CIEDA.

urbanizaciones del sector, es muy activa, motivando, solidarizando, participando en talleres, seminarios, encuentros deportivos y culturales y actividades ambientalistas.

El proceso no ha sido sencillo. La dirigencia vecinal ha tenido que vencer poco a poco la inercia de los habitantes y, a la vez, ir sorteando obstáculos que la acción de los partidos impone a los movimientos de vecinos de los barrios. Sin embargo, esa acción obstaculizante de los partidos persiste.

Las características del barrio y, especialmente, la existencia de una dirigencia vecinal con experiencia, motivó al CIEDA a plantearle a los habitantes un proyecto de "desarrollo local"<sup>1</sup>. De hecho, este proyecto comenzó a mediados de 1986, cuando, en el marco de un estudio de la Universidad de las Naciones Unidas (Food-Energy Nexus Sub-Program) se escogió al CIEDA para realizar un diagnóstico del comportamiento de las variables energía y alimentación en un barrio pobre de Caracas, siendo elegido "Colinas de Palo Grande".

Los aspectos más resaltantes de ese diagnóstico, que se llevó más allá del ámbito alimenticio y energético, fueron los siguientes:

El 14,7% de la población es analfabeta.

El 80% de los niños en edad preescolar (3 a 6 años) no reciben atención escolar.

El 19% de los niños en edad escolar (7 a 14 años) no van a la escuela.

Hay un alto índice de deserción escolar por problemas económicos familiares.

Dentro de la población trabajadora se encontró los siguiente:

42% son obreros calificados.

28% trabaja por cuenta propia, vendiendo rifas, comida, cerveza, refrescos, cosiendo zapatos.

22% son obreros no calificados.

8% son empleados administrativos.

El ingreso promedio familiar es de Bs. 3.294, trabajando varios miembros de la familia. Esto significa pobreza crítica.

El 70% de los ingresos se gasta en alimentos y el 18% en transporte.

<sup>1/</sup> Entendemos por desarrollo local, para efectos de este trabajo, el esfuerzo de la comunidad de ese espacio social denominado barrio, para satisfacer sus necesidades fundamentales en un proceso caracterizado por un cierto grado de autosuficiencia, un clima de participación y de democracia efectiva.

El bajo ingreso obliga a comprar menos carne, queso, leche, verduras, frutas, etc.

A partir del diagnóstico se elaboró un proyecto, en base a proposiciones preliminares de un equipo del CIEDA y al intercambio de puntos de vista con dirigentes vecinales y otras personas de la comunidad que mostraron interés. Los objetivos preliminares planteados, fueron los siguientes:

- 1/ Fortalecer a los organismos de base del barrio para que puedan asumir la conducción de un proyecto de desarrollo local en su comunidad.
- 2/ Diseñar y ejecutar acciones tendentes a solucionar los principales problemas energéticos del barrio.
- 3/ Diseñar y ejecutar acciones tendentes a mejorar la situación alimentaria de la población.
- 4/ Ayudar a crear las condiciones económicas, técnicas y organizacionales para tratar de solucionar problemas en los ámbitos educativo, recreacional, ambiental, de la mujer, de la salud, etc.
- 5/ Comparar metodologías y resultados con los de otros equipos que trabajan en proyectos similares en Venezuela y en otras partes del mundo.
- 6/ Difundir el proceso y los resultados de la investigación a través de seminarios, documentales, publicaciones, etc.

Para el logro de esos objetivos, se diseñaron módulos de trabajo (energía, salud-alimentación, educación, ambiental, difusión, formación, cultural, juvenil, familia, etc.), cuyas actividades son abordadas por equipos conformados por investigadores y pobladores del barrio.

El equipo de investigación-acción está conformado sobre una base multidisciplinaria, atendiendo a la experiencia de trabajo en comunidades, formación teórica sobre postulados del desarrollo alternativo, disposición de trabajo en una comunidad de barrio.

## **LA ESTRATEGIA METODOLOGICA**

La estrategia metodológica planteada se basa en los postulados de la investigación-acción, en la que se entiende que es fundamental la involucración

CUADRO 2  
INGRESO FAMILIAR

INGRESO MENSUAL	Nº DE FAMILIAS	% DEL INGRESO
500 - 1.999	7	17,5
2.000 - 2.500	4	10,0
2.501 - 3.500	10	25,0
3.501 - 4.500	9	22,5
4.501 - 5.500	4	10,0
5.501 - 6.500	2	5,0
6.501 - 8.000	1	2,5
10.000 - más	3	7,5
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>100,0</b>

Fuente: CIEDA.

CUADRO 3  
ESTRUCTURA DEL GASTO FAMILIAR

GASTO	Bs./MES	% DEL INGRESO
Alimentación	2426,25	73,85
Luz	77,88	2,36
Gas	56,25	1,70
Kerosene	4,67	0,13
Transporte	578,4	17,55
Agua	60,00	1,82
Otros Gastos	90,85	2,72
<b>TOTAL</b>	<b>3294,10</b>	<b>100,00</b>

Fuente: CIEDA.

del investigador en las acciones que se ejecutan. Ello implica necesariamente un contacto permanente con la comunidad. Tal modalidad permite al investigador una confrontación de su teoría con la práctica, la permanente retroalimentación y



el desarrollo, en el mismo proceso, de técnicas diversas y sus distintas pruebas, como parte de una dinámica que permite enriquecer el marco conceptual en el que se realiza la investigación, e ir accediendo a ámbitos cada vez más profundos de la realidad global (socio-económicos, físico-constructivos, energéticos, etc.) del barrio.

Los aspectos esenciales de la estrategia metodológica adoptada son los siguientes:

Enfoque sistémico del comportamiento de las distintas variables a considerar.

Trabajo de campo. La acción es el componente vital de la estrategia metodológica, considerándose una estrecha vinculación con las organizaciones de base existentes en el barrio.

Tendencia a que progresivamente se produzca la autogestión del proceso.

Una permanente acción concientizadora sobre el proceso y de capacitación para las actividades específicas a desarrollar.

Evaluación periódica del proceso por parte del equipo de coordinación, de los equipos de trabajo de los módulos y de la comunidad.

## LA BUSQUEDA DEL CAMBIO DE PERSPECTIVA

La piedra angular del proyecto es el cambio de perspectiva en la comunidad involucrada, a través de la acción y la formación. Queremos precisar esto, pues nos parece vital. Generalmente se ha manejado la idea de que los cambios en el individuo y en las comunidades, se logran por la vía "formativa" formal, con la "creación de conciencia". Tal formación está divorciada de los problemas concretos del individuo y las comunidades. Nosotros pensamos que la formación se puede producir en el mismo proceso de solución de problemas. Creemos que la clave radica en el diseño de acciones y organizaciones que permitan al individuo y a la comunidad ejercer su participación, aportar soluciones, ser tomados en cuenta. Pensamos que si se diseñan acciones y procesos organizacionales con un alto contenido **sinérgico**, es decir, **que movilicen distintos centros de interés** del individuo, se puede lograr la solución de problemas y a la vez, simultáneamente, formar a las personas.

Veamos un ejemplo. El problema de un déficit de abastecimiento de agua en un barrio, puede solucionarse de dos maneras fundamentales:

- 1/ El INOS, a instancias de la comunidad o por un programa determinado, realiza los trabajos necesarios que garantizan un flujo adecuado de agua.

En este caso, se soluciona un programa primario, pero la comunidad no crece en el proceso, sigue sin conocer su sistema de distribución de agua y sigue dependiendo de las "soluciones técnicas" del INOS.

- 2/ La comunidad estudia su sistema de distribución de agua, encontrando que, además del deficiente flujo externo, hay problemas internos (sistema anárquico, "vivos" que se roban parte del agua de sus vecinos, fugas del líquido, gente no conectada al sistema, tanques que no funcionan, botaderos de basura que dañan el sistema, gente que paga más por su agua que cualquier habitante del Country Club —esto es real—, etc.). De esa manera, la comunidad **conoce sus sistemas de distribución de agua** desde un punto de vista técnico, social, ambiental, etc. y puede **proponer** al INOS la que le parece la mejor solución al problema. Si le hace falta apoyo técnico en alguna área, la busca —y generalmente la encuentra— en organizaciones de investigación, universidades, etc.

En este proceso hay participación, comunicación, solidaridad, inventiva y conocimiento, que permiten que esa comunidad, además de solucionar un problema básico, crezca en el proceso. Es bueno señalar que esto no es ficción, sino un mecanismo cada vez más usado por las comunidades. Es interesante precisar que, incluso, tal metodología es la base para ciertos procedimientos corporativos de alto nivel empresarial (hay experiencias en Estados Unidos) que arrojan resultados sorprendentes.

Un proceso acumulativo, sistematizado adecuadamente y reflexionado — individual y colectivamente— de acciones de esta naturaleza, pueden ser la base del cambio de perspectiva en un individuo o una comunidad, y en general, en cualquier conglomerado humano que tenga intereses o problemas comunes.

En el caso de un barrio, las acciones diseñadas de esa manera permiten, tanto al poblador como al investigador: 1) Solucionar problemas específicos. 2) Propiciar el cambio de la perspectiva individual y colectiva. 3) Generar un conocimiento científico de alto valor que puede —y debe— devolverse a la comunidad donde se trabaja, y ofrecerla a otros investigadores y comunidades.

Visto desde este ángulo, el desarrollo se convierte en algo que está al servicio de los hombres y no de los objetos. La diferencia entre este estilo y el que predomina actualmente, radica en **"concentrar las metas del desarrollo en el proceso mismo del desarrollo"**. En otras palabras, que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse <sup>2</sup> desde el

2/ Max-Noel usa este término como sinónimo de "satisfacer", pero acotando que el término "realizar" encierra una visión más dinámica del proceso de satisfacción.

comienzo y durante todo el proceso de desarrollo; o sea, que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo. Ello se logra en la medida en que la estrategia de desarrollo sea capaz de estimular permanentemente la generación de "satisfactores sinérgicos".<sup>3</sup>

### **DESARROLLO DEL PROYECTO: PERIODO JUNIO-SEPTIEMBRE DE 1987**

Los aspectos preparatorios comenzaron en Mayo de 1987, al iniciarse los contactos con los dirigentes de una de las asociaciones de vecinos del barrio — hay dos—, previa comprobación de que ésta parecía ser la más representativa de la comunidad. Se le participó que el CIEDA no haría distinciones entre los organismos de base del barrio y que, por encima incluso de cualquier dirigente vecinal o Junta de Vecinos, se pretendía una relación directa con la comunidad, como un todo. Tal postura fue acogida favorablemente.

Los contactos culminaron con una reunión formal realizada el 27 de Junio, a la que asistieron ocho personas de la comunidad y tres investigadores. Antes de iniciarse la reunión, afloraron ciertas suspicacias de los participantes. Querían saber entre otras cosas qué es el CIEDA, a qué organización estaba vinculada, por qué se había escogido ese barrio, qué papel se suponía que jugarían los pobladores dentro del proyecto, cuáles eran los objetivos del proyecto.

Las preguntas fueron contestadas lo más clara y precisamente posible, apelando, además, a cosas que en alguna medida estaban vinculadas a su cotidianeidad. Por ejemplo, una señora dijo que ella criaba patos en su casa, lo cual se aprovechó para señalar cómo una cría de patos se puede combinar con el manejo de una pequeña huerta, lo que determinaba el siguiente ciclo: se crían patos, a los cuales se les dan los restos de comida; el estiércol de los patos es un buen abono para la huerta y los desechos que produce la huerta sirven para alimentar a los patos. De esa manera se logra combatir en alguna medida la inflación en el rubro alimentario si se dispone del estiércol y de otra basura orgánica; por último, se establece un mecanismo de cierta autodependencia y se garantiza una porción de comida sana, producto de un proceso orgánico. Tal explicación motivó numerosas intervenciones, preguntas y explicaciones.

En el resto de la exposición se expuso con detalles el proyecto, insistiendo en que es la comunidad la que debe hacerse cargo de él y que el grupo investigador estaba allí sólo para ayudar, como "facilitadores", y por un tiempo que podría ser entre dos y tres años.

Hubo algunas observaciones importantes. Algunos de los asistentes —los

3/ Max-Neef, Manfred, *Desarrollo a Escala Humana*, Santiago, 1986. P. 51

menos— adoptaron una actitud más bien pasiva, como diciendo "bien, estamos dispuestos, digannos lo que debemos hacer". La mayoría fue activa y se notaba disposición a la participación, tanto en las actividades como en la toma de decisiones. Otro aspecto importante es que, como era de esperarse, en esa comunidad también hay problemas entre sus miembros, así como hay diferencias económicas y culturales. Veamos la composición de los asistentes: una secretaria de Miraflores que formó parte del estrato "alto" del barrio y es miembro de una de las familias fundadoras de "Colinas de Palo Grande"; una dirigente vecinal de mucha experiencia, bachiller; un campesino recién llegado de Mérida, de 20 años; un señor como de 50 años, campesino, de muy bajo nivel educativo, muy participativo; el hermano de la dirigente vecinal, muy activo entre la comunidad; un dirigente vecinal con dominio de los problemas del barrio, pero dado al discurso; una campesina llanera como de 45 años, muy participativa y abierta; un muchacho del Club Deportivo, quien no participó en ningún momento.

En el barrio se puede observar una amplia gama de niveles económicos, educativos, de intereses: es un conglomerado heterogéneo. También se puede notar que, como son tan serios los problemas que confrontan, la solidaridad se produce fácilmente, independientemente de que haya puntos de vista distintos.

## SEGUNDA REUNION

Después de la primera reunión continuaron los contactos, visitas, distribución de un periodiquito del barrio —"El Vocerito"—, como una manera de ir creando el ambiente para el segundo encuentro, el cual fue convocado a través de un pequeño afiche. Paralelamente, se hicieron contactos con instituciones dentro y fuera de Caricuao, presentándoles el proyecto y recabando información útil para éste.

La segunda reunión se realizó el 18 de Julio, con asistencia de siete habitantes, incluyendo el presidente de la Junta de Vecinos del Barrio "19 de Marzo", que está al lado de Colinas. Se les entregó un papel que explica el propósito del proyecto, la necesidad de la participación comunitaria, y nuevamente los resultados del diagnóstico.

Esta reunión, a pesar de la escasa asistencia, fue muy importante, por los siguientes motivos:

1/ Surgió el problema político. Los investigadores se enteraron por los

asistentes de que "la otra Junta de Vecinos" comenzó a presionar a algunas personas para que no asistieran a la reunión. Algunos de los presentes explicaron que habían conversado con miembros de la otra Junta, explicándoles que ellos deberían asistir, ya que se esperaba una participación de todos, que era por el bien común, que el proyecto no tenía intenciones políticas, etc. y que ellos habían prometido asistir para enterarse directamente de qué se trataba, cosa que no hicieron. El problema se discutió con naturalidad y los investigadores adoptaron el criterio de que ese tipo de problemas no eran malos en sí y que, más bien, podían ser un indicativo del interés de las personas por la comunidad; se decidió hablar con ellos. Se aprovechó la oportunidad para reiterar que el proyecto no tenía ninguna intención política y que, incluso, se esperaba presentarlo a la Junta Parroquial Municipal, a las autoridades de la Parroquia y a los representantes de los partidos, al igual que a los grupos ecológicos, vecinales, culturales, etc., como una manera de que toda la comunidad del sector conociera lo que se estaba haciendo.

Esta idea de proyectar hacia todo el mundo el proyecto, no es un mero mecanismo de defensa, sino que forma parte de la concepción de un proyecto de desarrollo local, tal como lo entiende el CIEDA. Esa comunicación abierta muchas veces genera apoyos insospechados, atrae gente interesada en el trabajo comunitario; en cualquier caso, la gente se entera de lo que está ocurriendo.

- 2/ El representante del barrio "19 de Marzo" manifestó su interés por el proyecto y planteó la incorporación de su barrio a éste. Se le explicó que el proyecto estaba concebido para Colinas y que la búsqueda de financiamiento estaba basada en una evaluación económica específica, pero que, sin embargo, si la comunidad de Colinas presente en la reunión decidía aceptar la incorporación del otro barrio, el CIEDA los apoyaba y haría los ajustes necesarios para ello. Se sometió a consideración el asunto y la respuesta fue positiva.

Este aspecto es muy importante, ya que uno de los objetivos que se ha planteado el proyecto es servir de centro de referencia para el conjunto de 18 barrios de la Parroquia; es decir, que el proyecto se difunda. Colinas tiene una posición estratégica para esto, por la experiencia de sus dirigentes.

- 3/ Se discutió lo referente a la escasa incorporación de la comunidad y se concluyó en que será un proceso lento y que requerirá de mucho contacto personal y difusión.
- 4/ **Se decidió pasar a la acción.** Una de las conclusiones de la reunión fue

que ya se había conversado bastante y que era necesario comenzar a realizar actividades concretas. Se señaló que, a pesar de que no existía ningún financiamiento asegurado, se podían hacer cosas pequeñas, de mínimo costo. El equipo de investigaciones propuso realizar un taller de agricultura urbana (cómo obtener abono orgánico de desperdicios, cómo hacer una huerta familiar), lo cual fue recibido con mucho entusiasmo. Se distribuyeron las tareas: buscar el terreno, conseguir algunas herramientas prestadas, ir juntando basura orgánica para el compostero, hablar con el Centro de Reciclaje de Basura y Agricultura Urbana de Caricuao para lograr la participación de un instructor, elaborar una hojita de convocatoria al taller, etc.

Los resultados de esta reunión marcaron la pauta del trabajo posterior, generando una dinámica nueva dentro del incipiente proyecto. Una vez más, la acción se imponía. El reto que se nos planteaba como investigadores era, entonces, cómo enlazar un huerto y un compostero con otros aspectos de la vida de esa comunidad y con la realidad global, nacional, que necesariamente la influía.

Como siempre, una vez más nos dimos cuenta que, como nos dijo en una ocasión el tecnólogo popular merideño Don Luis Zambrano, "llegando al patio es que se ve la casa..."; es decir, hay que comenzar a actuar, para ver cuáles son los problemas reales que involucra una determinada situación. No se debe comenzar por imaginarnos cuáles son esos problemas.

Efectivamente, en el curso de agricultura urbana, en medio del trabajo y en los descansos, fueron surgiendo las cosas de la manera más espontánea. El curso comenzó con doce personas, diez adultos y dos niños. La primera sesión, realizada el 15 de Agosto, fue todo un éxito. Se limpió y roturó un terrenito de unos doce metros cuadrados y se explicó cómo se elaboraba un compostero. Se habló sobre la importancia de poder sembrar en cualquier terreno disponible, como una manera de comer al menos alguna porción de alimentos más sanos (se dijo por qué), de gastar menos en comida, de aprovechar la basura orgánica de las casas. La oportunidad fue aprovechada para conversar sobre la necesidad de que, al igual que una huerta, se abran espacios en cosas de su interés. Se planificaron las siguientes sesiones del taller, en forma colectiva.

En total, se dieron tres sesiones más del taller, culminando el 19 de Septiembre, fecha en la que se terminó de sembrar y se entregaron los diplomas y un amplio material de apoyo. En la sesión final habían veinte personas, incluyendo diez niños. Como ocho de los niños habían estado solamente en las últimas dos sesiones, se decidió realizar un curso de agricultura para niños y se abrió de inmediato la inscripción, anotándose los diez niños presentes (dos de ellos deseaban repetir el curso) y se estableció un límite de 15 niños, el cual fue

copado en pocos días. También se decidió abrir otro curso para adultos y a los adultos que ya habían hecho el taller y que deseaban convertirse en monitores para reproducir la experiencia en el barrio, se les ofreció la oportunidad de formarse en el Centro de Reciclaje de Caricuao. Al menos tres de ellos lo harán.

Los investigadores y todas las personas que asistieron a la sesión final evaluaron el curso en términos de la participación, la adquisición de conocimientos, si se habían cumplido o no las expectativas iniciales y la calidad de los instructores. Fue una conversación abierta en la que se llegó casi por consenso a establecer la utilidad de taller, la motivación que despertó y la necesidad de difundir la experiencia. Se quedó claro en que la prueba final de la utilidad del taller sería la cosecha, pero se decidió que, mientras tanto, había que continuar haciendo huertos comunitarios o familiares, para lo cual ya estaban identificados dos terrenos.

Con un taller realizado y dos por abrirse con numerosos inscritos, se podía decir fehacientemente que la actividad había sido un éxito. Además, se había logrado incorporar a los niños, cosa que para el equipo del CIEDA es muy importante, porque, dentro de nuestra estrategia de implantación en la comunidad, uno de los pilares es "llegar a los adultos a través de los niños". No se trata de utilizar como mero instrumento a los niños, sino de involucrarlos para que, de una manera natural, sus padres se vayan interesando en el proyecto. Por lo demás, se considera que, dentro de la motivación de un cambio de perspectiva de la gente, el trabajo con los niños —los jóvenes y adultos del mañana— es muy importante. En este sentido, el equipo de investigación está trabajando arduamente, para diseñar metodologías que permitan integrar al grupo familiar a las actividades del proyecto. Se parte del criterio de que, si se trabaja con niños y no se involucra en alguna medida a sus padres, el trabajo es incompleto. La influencia del núcleo familiar es demasiado importante. De igual manera, pensamos que si se trabaja con la familia, pero no se vincula ese trabajo a su comunidad y en alguna medida a la comunidad nacional, el trabajo es incompleto. El reto es el diseño de un procedimiento metodológico para asegurar este proceso.

## UNA REFLEXION FINAL

Es demasiado pronto para adelantar juicios sobre cuál podría ser el curso definitivo del proceso de desarrollo local que se realiza en Colinas de Palo Grande, pero han surgido un conjunto de elementos que sugieren que la intervención social que se hace puede generar una dinámica bastante positiva en el barrio. Pero también ha surgido nitidamente la idea de que el ritmo del proceso será más bien lento, al menos en su comienzo, y que la incorporación

de la comunidad será también lenta. Obviamente, en el periodo inicial el mayor peso de las actividades recaerá sobre el equipo investigador.

La idea de que es decisiva la incorporación de la comunidad, está siempre presente en el equipo investigador, al igual que la convicción de que no es una quimera pensar que al menos un grupo de habitantes del barrio en definitiva se incorporarán al proyecto. De hecho, ya ha surgido una "pequeña periferia" de gente que participa regularmente en las actividades, con entusiasmo y responsabilidad. Para esas personas se ha diseñado un proceso especial de formación, dentro de la acción.

Hay un asunto importante que todavía no se ha logrado definir: qué organismos de base continuarán el proceso, una vez que el equipo del CIEDA concluya el proyecto. Dadas las características de base existente, se piensa que es difícil que sean ellos los que asuman esa tarea. Habrá, quizás, que propiciar el surgimiento de otros organismos de base que se identifiquen más con la teoría y con la práctica del desarrollo local, independientemente de que su visión no coincida totalmente con la del CIEDA. Tanto en Venezuela como en el exterior han surgido, a raíz de situaciones específicas, organismos populares con una visión distinta de lo que significa la lucha comunitaria, la participación y los mecanismos de acción. Algunos de esos organismos, incluso, han logrado sistematizar su experiencia, lo cual implica que se ha producido un proceso de investigación-acción.

Creemos que el marco global creado por el CIEDA con su proyecto en Colinas, da condiciones propicias para que se produzca el surgimiento de un grupo de luchadores comunitarios de nuevo tipo que sigan con el proceso.





### DESARROLLO LOCAL Y PODER MUNICIPAL

A raíz de la profunda crisis económica de los años 1980, se ha abierto en América Latina un amplio espacio político para el planteamiento y discusión de propuestas de desarrollo alternativas que venían gestándose en el mundo capitalista desde mediados de la década pasada. Valiéndose de distintas ideas-fuerza —hacia otro desarrollo (1975); estrategia de satisfacción de las necesidades básicas (1976); ecodesarrollo o desarrollo sin destrucción (1976); desarrollo desde abajo (1982); hacia una economía a escala humana (1985)<sup>1</sup>— esas nuevas corrientes doctrinarias en el campo de los estudios del desarrollo comparten varias tesis comunes. Entre ellas, las que han reivindicado la necesidad de humanizar el desarrollo, priorizando los objetivos del bienestar social y de la preservación ambiental sobre el del crecimiento económico, a secas; y las que han revalorizado el papel que deben jugar las organizaciones sociales y políticas de base dentro de una nueva estrategia de desarrollo.

Dentro de este orden de ideas, el presente ensayo discute las razones que reclaman una activa participación del poder municipal en los procesos de desarrollo local y las implicaciones que de allí se derivan en materia de fortalecimiento, tecnificación y democratización de este eslabón de la estructura gubernamental.

#### Del Nivel Nacional al Nivel Local

Las estrategias de desarrollo formuladas en América Latina en la post-guerra han respondido fundamentalmente a concepciones eficientistas y centralistas que favorecían un crecimiento económico impulsado "desde arriba".<sup>2</sup> En la práctica,

1/ Ver, entre otros documentos, los siguientes: Fundación Dag Hammarskjöld, 1975: *Qué Hacer? Hacia Otro Desarrollo*. En *Development Dialogue* 1-2, Suecia.

I.L.O., 1976: *Employment, Growth, and Basic Needs*. Ginebra; Ignacy Sachs, 1976: *Ecodevelopment*. Roma; *Cines* Nº 42.

Ignacy Sachs, 1982: *Ecodesarrollo: Desarrollo sin Destrucción*. México: El Colegio de México.

Walter Stahr, 1982: *Development from Below: the Bottom-up and Periphery-inward Development Paradigm*. En Stahr y Taylor: *Development from Above or from Below?* New York: J. Wiley and Sons.

Fundación Dag Hammarskjöld-CEPAUR, 1985: *Hacia una Economía a Escala Humana*. Documento del Proyecto.

2/ Milton Santos, 1977: *Subdesarrollo y Polos de Crecimiento Económico*. Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación 120-121; John Friedmann y C. Weaver, 1979: *Territory and Function*. Los Angeles: University of California Press, Part II.

ello equivalía a concentrar los esfuerzos de los gobiernos centrales en un número reducido de grandes proyectos de inversión referidos a un número también reducido de sectores y regiones. Concomitantemente, se esperaba que desde estos macro-focos de crecimiento planificado se produciría una acción de "goteo" que permitiría la incorporación a dicho proceso de aquellos sectores, regiones y localidades que mayoritariamente habían quedado al margen de las iniciativas gubernamentales. Se esperaba también que el proceso de crecimiento económico impulsado por estos proyectos de inversión se traduciría finalmente en niveles crecientes de bienestar para las grandes mayorías nacionales.

Como ha sido ampliamente documentado,<sup>3</sup> el proyecto Guayana representa un ejemplo aleccionador de las fortalezas y debilidades del enfoque del desarrollo "desde arriba". En efecto, aunque dicho proyecto cumplió con creces los objetivos globales de crecimiento económico y de diversificación de la capacidad productiva, lo mismo no ocurrió con los objetivos redistributivos de carácter sectorial, regional y social. Hechos tales como el bajo grado de integración de las actividades económicas internas y la consecuente necesidad de acudir recurrentemente a masivas importaciones de alimentos, materias primas y bienes de capital para atender al consumo doméstico; la aguda polarización existente entre la grande y la pequeña industrias tanto a escala nacional como a escalas regional y local; las significativas diferencias de ingresos familiares promedio que muestran las distintas regiones administrativas, donde únicamente las Regiones Capital, Guayana y Zullana superan los registros nacionales (1985);<sup>4</sup> y la presencia en la propia Región Guayana de un 52,2% de hogares urbanos en condición de pobreza total,<sup>5</sup> expresan con bastante fidelidad la realidad que se está queriendo destacar.

La reacción natural frente a evidencias que parecen indicar que lo que nació concentrado y centralizado tiende a reproducirse como tal, ha sido la de transitar la vía contraria. Aquí encuentran su justificación las ideas de "lo pequeño es hermoso"<sup>6</sup> de Schumacher, del "desarrollo desde abajo" de Stohr y Taylor,<sup>7</sup> entre otras. Y es en este contexto que repentinamente cobra importancia el papel que pueden desempeñar las unidades organizativas básicas de la sociedad —las comunidades, la pequeña y mediana industrias, los Concejos Municipales, las asociaciones civiles— en la reversión de un modelo de desarrollo que propicia simultáneamente la opulencia y la pobreza, la modernización y la exclusión económicas, la democracia y el autoritarismo.

En lo que sigue, se adelanta algunas reflexiones acerca del proceso de transformación que deberán sufrir las Municipalidades para que puedan contribuir efectivamente a la solución de problemas sociales tan graves como el

3/ Fernando Trivieso: *¿Ciudad Guayana: Polo de Desarrollo? Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* 92-93; Maritza Izaguirre, 1976: *La Experiencia de Venezuela en Planificación Regional. El caso de Ciudad Guayana. Ponencia presentada al XI Congreso Interamericano de Planificación. Ver también el número reciente de los Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación* dedicado al tema: *Guayana 25 años Después. Teoría y Práctica de la Planificación Urbana*, organizado por María-Pilar García (1987).

4/ OCEI, *Indicadores de la Fuerza de Trabajo. Total Nacional y por Regiones. 1er Semestre 1985.*

5/ *Ibid.*

6/ E.F. Schumacher, 1986: *Lo Pequeño es Hermoso*. Barcelona: Editorial Blume.

desempleo y subempleo estructurales y su corolario: la pobreza, en sus múltiples manifestaciones.

### Las Municipalidades como Agentes del Desarrollo Local

La posibilidad de que los Concejos Municipales puedan convertirse en verdaderos promotores del desarrollo de su respectivas jurisdicciones aparece hoy día muy restringida debido a la confluencia de tres circunstancias. La primera de ellas tiene que ver con el creciente proceso de centralización política que ha sufrido el país desde el Gobierno de Juan Vicente Gómez. Este hecho se ha traducido, por un lado, en la asunción por parte de órganos del poder central de algunas de las atribuciones que tradicionalmente pertenecían a la esfera del poder local. Los problemas que acarrea esta superposición de competencias son descritos por Brewer-Carías en los siguientes términos:

*"De nada serviría la autonomía de los Municipios, si no tuvieran 'materia' sobre la cual ejercerla. Por eso, la atribución a los Municipios de competencias propias es la pieza más importante del régimen local..."*

*Sin embargo, el enunciado en materia de la competencia municipal no implica que esas materias sean necesariamente exclusivas de los Municipios..."*

*En esa forma, las competencias municipales inciden en áreas concurrentes de competencias atribuidas al Poder Nacional, lo que exige en casi todos los casos de una legislación nacional, que delimite con claridad hasta dónde llega la competencia nacional y hasta dónde la local. Lamentablemente, no siempre se ha dictado esta legislación nacional, siendo ello fuente de conflictos interinstitucionales."<sup>8</sup>*

Por otro lado, el proceso de centralización del poder político en el país ha significado una creciente dependencia financiera de las Municipalidades con respecto al poder central. Esta situación dificulta una acción expedita y adecuada de los entes municipales en la solución de los problemas locales y poco contribuye al necesario proceso de desarrollo institucional de dichos entes. El Cuadro 1 permite visualizar cómo se ha profundizado el grado de dependencia financiera de los Gobiernos Municipales en el periodo 1971-1983 y el Cuadro 2 ofrece una perspectiva comparativa de la estructura de los gastos públicos por niveles gubernamentales en los casos de Venezuela y de los Estados Unidos, país éste que cuenta con una fuerte tradición local.

7/ W. Stohr, 1982: Development from..., op. cit.

8/ Allan Brewer-Carías, 1986: La Constitución de 1961. Las Competencias Municipales. Diario El Nacional, Cuerpo A, agosto.

La segunda circunstancia que opera en contra de la posibilidad de que los Gobiernos Municipales actúen como promotores del desarrollo a escala local se

CUADRO 1:  
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS  
MUNICIPALES SEGUN SU ORIGEN  
(1972-1983)

ORIGEN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES	1971	1975	1979	1983
PROPIOS	66,0	44,0	56,0	58,0
TRANSFERENCIAS GOBIERNO CENTRAL	24,0	41,0	31,0	29,0
TRANSFERENCIAS GOBIERNO ESTADAL	10,0	15,0	11,0	13,0
EXTRAORDINARIOS	-	-	-	2,0
INGRESOS TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: S. Barrios, 1983: Centralización del Poder y Concentración Geográfica. El caso del A.M. de Caracas: CENCE, mimeo, p. 28, B.C.V.; Anuario de Series Estadísticas 1983, cuadro III - 18.

CUADRO 2:  
ESTRUCTURA DE LOS GASTOS  
PUBLICOS POR NIVELES  
GUBERNAMENTALES EN VENEZUELA  
Y LOS ESTADOS UNIDOS, 1975

NIVELES GUBERNAMENTALES	VENEZUELA	ESTADOS UNIDOS <sup>1</sup>
GOBIERNO CENTRAL	87,0**	45,0
GOBIERNO ESTADAL	9,0	29,0
GOBIERNO MUNICIPAL	4,0	26,0
GASTOS TOTALES	100,0	100,0

\* Excluye los gastos militares  
\*\* Incluye las Entidades Administrativas  
Fuentes: S. Barrios, 1983: Centralización... op. cit., p. 23.  
Richard A. Musgrove y P.A. Musgrove, 1980: *Public Finance in Theory and Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company, 3ª edición, cuadro 25-1, p.542.

<sup>1</sup> El enfoque adoptado en el Proyecto CONZUPLAN-OEA: La Incorporación de la Planificación Local al Sistema de Planificación Nacional y Regional, constituye una excepción a la regla general aquí señalada. Ver documento presentado al Taller sobre Proyectos de Desarrollo Local con Participación Social, Maracaibo, 25 al 29 de noviembre de 1985.

deriva del hecho de que este papel ha sido tradicionalmente desempeñado por el Gobierno Central. La renuencia a ceder cuotas de poder históricamente adquiridas y la inercia de las situaciones establecidas ejercen entonces un contrapeso decisivo a la hora de plantear la transferencia de competencias a los entes locales. De allí que dentro de las proposiciones para la reforma del Estado que se discuten actualmente en el país pocas veces se llegue más allá de plantear la devolución a las Municipalidades de aquellas tradicionales funciones administrativas y de prestación de servicios que les fueron usurpadas. <sup>9</sup>

Ahora bien, el monopolio por parte del Gobierno Central de las funciones de planificación, financiamiento y administración directa de actividades productoras

de bienes y la marcada insensibilidad que ha mostrado ese nivel gubernamental hacia la pequeña empresa y el auto-empleo,<sup>10</sup> constituyen algunas de las razones que explican el surgimiento y rápida proliferación del sector informal de la economía; y las miserables condiciones de vida que muestran aquellos sectores de la población que dependen, tanto en las grandes como en las pequeñas ciudades, de las iniciativas de Municipalidades carentes de suficientes atribuciones y recursos para elevar los niveles de bienestar material de los más necesitados. Por consiguiente, si se quiere modificar esta penosa realidad hay que abrir nuevos espacios para que el ente gubernamental más cercano a la problemática antes enunciada pueda desplegar todo su potencial como agente del cambio social.

Aquí surge entonces la tercera limitación que muestran las Municipalidades para cumplir el rol histórico que se les quiere atribuir. Esta limitación se refiere a la escasa capacidad técnica y organizativa que comúnmente exhiben dichos entes en el cumplimiento de sus funciones convencionales, así como a su tradicional subordinación a intereses políticos y económicos particulares.

*"Habitualmente es la limitación de recursos financieros directos lo que más preocupa a los gobiernos locales, pero existen muy importantes incompatibilidades en los recursos profesionales y operativos. En efecto, las administraciones centrales y regionales disponen de muy buenos recursos profesionales adiestrados al mayor nivel en centros universitarios orientados para satisfacer ese nivel de demanda, en circunstancias de que prácticamente no existen programas dirigidos a la atención de la administración ni de la planificación local.*

*Debe considerarse que buenos recursos humanos en la administración y planificación local, pueden contribuir a aumentar también los recursos financieros, lo mismo que generar mejores recursos operativos."*<sup>11</sup>

La necesaria profesionalización de la gestión municipal debe traducirse no sólo en el mejoramiento de las estructuras organizativas y de los métodos operativos que le sirven de apoyo. Debe significar también, gracias a la incidencia de la racionalidad técnica, algún grado de distanciamiento del pantanoso —y hasta ahora absolutamente prevalente— mundo de la política local. El cumplimiento de ambas condiciones deberá implicar un aumento sustantivo de la capacidad y calidad de respuesta de los Gobiernos Municipales a las diferentes demandas sociales que les toca atender.

Finalmente, a través de la elección directa de las autoridades municipales y del perfeccionamiento del juego democrático, se garantizará la representación efectiva de los múltiples intereses que coexisten en el ámbito local. De esta forma, será posible enfrentar con mayores probabilidades de éxito los difíciles retos sociales que plantea el mundo actual.

10/ Es interesante observar que en la propuesta de reforma del Ministerio de Fomento que han presentado recientemente algunos funcionarios de la institución, se reconoce explícitamente que el mismo ha mostrado "una gran insensibilidad institucional, tanto en las políticas como en la organización, hacia la Pequeña y Mediana Industria". Ver Luis Gómez Bravo, J. Guzmán, C. Lange y T. Pérez, 1984: El Ministerio de Fomento, Necesario. COVEP, mimeo, pp. 4-5.

11/ Proyecto CONZUPLAN-OEA, 1985: La Incorporación de la Planificación ..., op. cit. p. 29.



**EL PODER LOCAL  
Y SU PAPEL  
EN LAS ESTRATEGIAS  
TERRITORIALES EN LA  
AMERICA CENTRAL ACTUAL**

**A/ ALREDEDOR DE ESTA TEMATICA**

Deslumbrados por algunos procesos de democratización, frágiles unos y consolidados otros, que se han desplegado desde Europa hasta América Latina, pasando por Asia, el tema de los gobiernos locales y su papel en una mayor participación popular en el poder político y en el mejoramiento de las críticas condiciones de vida de las masas trabajadoras, ha vuelto a irrumpir con fuerza, suscitando no pocas expectativas en algunos de nuestros países.

Y aunque el énfasis se ha colocado en el papel democratizador de los gobiernos locales, en su incidencia en el sistema y las prácticas políticas, al asociarse el desarrollo de éstos al mejoramiento de las condiciones de vida, llegamos, en algún momento, a la relación entre gobiernos locales y la planificación del desarrollo de soluciones habitacionales para la población de menores ingresos en los países en que hay una real y efectiva construcción de estas formas descentralizadas del poder estatal.

Es sobre esta relación que tratan las siguientes páginas, cuyo objetivo es destacar algunos puntos polémicos, particularmente en torno a los gobiernos locales, al poder local y a la organización de los sectores sociales urbanos de menores ingresos para la construcción de sus viviendas, intentando, al final, plasmar algunas reflexiones primeras sobre esta temática en el caso nicaragüense.

**B/ GOBIERNOS LOCALES Y PLANIFICACION DE LA VIVIENDA POPULAR URBANA**

El centro de nuestra preocupación es la relación entre los gobiernos locales y la

\*Y Ponencia presentada al Seminario Internacional Soluciones Habitacionales Desarrolladas por la Población de Bajos Ingresos en el Tercer Mundo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, 6-10 abril de 1987.



vivienda popular urbana, estando conscientes de la debilidad política y económica de los primeros, y de la amplitud del problema y el abordaje nacional de la segunda.

Pensamos, entonces, que si ambos son de importancia para el desarrollo actual y futuro de nuestros países, sus ciudades y principalmente sus habitantes, su relación constituye una problemática cuya relevancia justifica la reflexión en torno a ella.

Ya hace algún tiempo el desarrollo histórico, las limitaciones y la potencial contribución a procesos de cambio social de los gobiernos locales ha sido objeto de análisis y estudios por parte de diferentes disciplinas científicas y a partir de diferentes enfoques. Hoy, en los momentos en que se desarrollan en distintos países de América Latina procesos políticos denominados genéricamente de "democratización", la cuestión de los gobiernos locales, y con más precisión del **poder local** que va más allá de los gobiernos locales, pasa a ocupar una importante posición en la reflexión sobre los cambios que nuestras sociedades necesitan.<sup>1</sup>

Alrededor de los gobiernos locales, sean regionales o municipales, han girado algunas cuestiones cruciales, que sin pretender agotar señalamos a continuación:

La relación entre gobierno central, gobiernos locales y comunidades u organizaciones de base, que remite al problema de la descentralización y su papel en el desarrollo económico-social y en la democratización del poder político.

El problema de la autonomía política real y posible de las administraciones locales, de las formas de su elección y su legitimidad.

El problema de su capacidad y autonomía económica, y la incidencia en ellas de la actual crisis y las políticas de reajuste estructural.

La heterogeneidad creciente de los ámbitos de acción social y territorial de los gobiernos locales y los intentos de reforzar su papel mediante la creación de federaciones de los mismos y el fortalecimiento institucional a través de la preparación técnica y política de sus cuadros de dirección.

Las tendencias actuales que, asignando a los gobiernos locales la ejecución de programas de las políticas sociales, basándose en la ineficiencia y en la necesidad de reducir el peso del aparato central del Estado, hacen recaer, en la práctica, en los sectores populares los costos

<sup>1</sup> Aunque no es el sujeto de nuestro trabajo, creemos necesario señalar que el uso indiferenciado del término "democratización" conduce a serios errores al homologar procesos políticos tan diferentes cualitativamente como el argentino o el salvadoreño, entre otros.

de las actuales políticas de reajuste económico.

Un buen ejemplo del tratamiento de estas cuestiones aparece en los trabajos de Jordi Borja,<sup>2</sup> los cuales revelan con transparencia la opción de democratización en que se basan buena parte de los análisis actuales en torno al papel de los gobiernos locales.

Partiendo de que la descentralización que enmarca el desarrollo de los gobiernos locales es consustancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, y reconociendo que el proceso de construcción de la forma democrática de éste en Europa se da en el marco del Estado-nación y no en ámbitos locales o regionales, se apoya en autores como Tocqueville para plantear que la forma del Estado democrático es la articulación de poderes locales, señalando posteriormente las tendencias actuales de la descentralización y analizándola como un proceso político-administrativo.

De este rico, pero muy discutible enfoque, que se basa en la experiencia europea, conviene señalar dos puntos críticos: el primero, una similitud entre gobierno local y poder local, es decir, restringe este último al primero, aunque sea involuntariamente, reduciendo así el valor de las diversas formas que puede asumir el poder local en procesos de transformación y revolución social; el segundo muestra su concepción política subyacente con gran claridad, por lo que nos limitaremos a citar algunos párrafos del ensayo citado:

*"Una forma específica y hoy muy importante de participación es la que puede darse en el ámbito de la **cooperación o economía social**<sup>3</sup> (cooperativas, mutuales, asociaciones, trabajo voluntario o benévolo, etc.). Una de las posibilidades de la descentralización es la de contribuir a desarrollar la economía social y la de encontrar fórmulas nuevas de colaboración entre las empresas o grupos de este sector y la administración pública descentralizada en todos los campos de la actuación (vivienda, tercera edad, equipamientos y actividades culturales o deportivas, nuevas empresas de tipo cooperativo, etc.)".*

*"La descentralización no es únicamente un proceso político-administrativo de democratización del Estado: tal como se plantea hoy, por lo menos ésta es nuestra posición, significa abrir cauces para el desarrollo de la iniciativa y la organización de la sociedad civil, para facilitar la actividad autónoma de nuevos actores económicos y sociales y para hacer avanzar un nuevo tipo de economía (social) y de derecho (contractual) que se sitúan entre lo público y lo privado".*

*"Por todo lo dicho consideramos la descentralización, desde una perspectiva global, como una de las respuestas mediante las cuales se intenta superar viejas antinomias que corresponden cada vez menos a nuestra época: liberalismo-socialismo, Estado-*

<sup>2/</sup> Nos apoyamos en el trabajo: "Descentralización: una Cuestión de Método", *Revista Mexicana de Sociología* Nº 4, 1984, IIS-UNAM.

<sup>3/</sup> Subrayado en el ensayo citado.

*sociedad civil, representación mediante partidos o articulación de instituciones territoriales, crecimiento económico-igualdad social y territorial, universalismo-localismo, etc...*"

Discrepando definitivamente de esta concepción política y del papel asignado a los gobiernos locales, sólo nos limitaremos aquí a señalar el serio peligro que representa su traslado sin mediaciones a las condiciones actuales de muchos países en América Latina. Si la existencia de posiciones y enfoques como el expresado por Jordi Borja tienen un asidero en la particular realidad de la Europa Occidental de la post-guerra, el análisis de la historia de nuestros países, incluso en aquellos donde se dibuja un proceso de democratización del sistema político, obliga a pensar en el papel de los gobiernos locales, y del poder local en sentido amplio, de una forma muy diferente, tanto a nivel de los procesos políticos globales (democratización, revolución, etc.), como al nivel de las relaciones específicas como la que existe entre gobiernos locales y problemas urbanos como el que nos ocupa en este trabajo.

Lo anteriormente esbozado nos conduce así al problema de las políticas urbanas, de su concretización en los niveles locales y al papel de la planificación urbana en general y de la planificación de la vivienda popular urbana en particular.

Y es que la vivienda de los sectores populares urbanos es un problema que, aunque exacerbado en las principales ciudades de nuestros países, especialmente en las capitales de los mismos, no deja de tener una importante presencia en las ciudades llamadas intermedias o pequeñas, ligándose así al papel de los gobiernos locales.

Tal es el marco de nuestra reflexión sobre el que queremos, como antecedentes, solamente indicar que al estudiar algunos casos centroamericanos se pueden extraer interesantes conclusiones a partir de sus particularidades propias.

En el caso de Costa Rica vamos a encontrar una clara debilidad de los gobiernos locales municipales y la práctica inexistencia de gobiernos locales regionales. Los intentos que se han hecho por fortalecer su ámbito de acción no han trascendido más allá de la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), dedicado a la formación de dirigentes municipales, y es difícil encontrar en las reivindicaciones populares la exigencia de mayor participación en los gobiernos locales, de mayor cuota de poder de éstos, o el desarrollo de formas alternativas de poder local. Hay, es cierto, una cierta corriente "municipalista" dentro del partido que ha hegemonizado el gobierno costarricense durante los últimos 36 años (el social-demócrata Partido de Liberación Nacional), pero su

peso al interior del mismo es mínimo, y el tema de la descentralización está poco presente en los discursos oficiales <sup>4</sup> aunque en el gobierno actual se esté observando un importante giro en sentido contrario. <sup>5</sup>

Una muestra palpable de la situación anterior la constituye el hecho de la inexistencia de alcaldes electos directamente por el voto popular, siendo los consejos de municipales un cuerpo deliberativo mientras que la administración del municipio recae en un Ejecutivo nombrado directamente por este último al margen de sus miembros. Obviamente la planificación de la vivienda popular urbana está al margen de las ocupaciones del débil gobierno local, y este problema, que ha asumido una dimensión creciente en los últimos años, ha sido abordado en instituciones autónomas centrales hasta el presente gobierno, en que se ha creado un ministerio dedicado especialmente a este campo.

El caso de Nicaragua es radicalmente diferente. A partir del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, frente a la necesidad crucial de construir una nueva sociedad donde la participación popular sea efectiva y real, y ante los enormes problemas que presentaba la reconstrucción de las principales ciudades del país, se inicia un proceso de estructuración de gobiernos locales con características diferentes a las existentes durante la dictadura anterior; sin embargo, es a nivel de los Gobiernos Regionales, establecidos cuatro años después del triunfo sandinista, que vamos a encontrar la búsqueda de un nuevo tipo de gobiernos locales, a pesar de los enormes esfuerzos desplegados por las llamadas Juntas de Reconstrucción de Managua y otras ciudades intermedias en los años inmediatamente posteriores al triunfo revolucionario de 1979. Sobre este caso volveremos en el punto D.

En el caso de Guatemala, al contrario, vamos a encontrar una Municipalidad en la capital que tiene una enorme importancia política, y que por eso podría tener un peso sustancial en la planificación de los programas de vivienda popular. Sin embargo eso no ha ocurrido y sería interesante analizar las razones de ello. Habría que explorar, posiblemente, el desfase entre el peso político de la municipalidad y la capacidad económica de la misma, así como sus limitaciones en lo que respecta a la gestión urbana.

Los tres casos mencionados rápidamente en las líneas anteriores sólo pretenden servirnos para percatarnos tanto de la diversidad de manifestaciones como de la pertinencia de la problemática, la cual no ha sido abordada en los países centroamericanos.

La relación, compleja y diferente, entre el desarrollo de las municipalidades, las diversas manifestaciones del poder local y la planificación de la vivienda popular urbana se revela así de extraordinaria importancia.

4/ Ver al respecto el trabajo: "El Municipio y el Desarrollo Nacional", de Armando Arauz, Cuadernos CEDAL N° 9, San José, 1978, y "El Régimen Municipal en Costa Rica", IFAM, San José, 1980.

5/ Hay actualmente un proyecto legislativo que pretende otorgar el 10% del presupuesto nacional a las municipalidades del país, lo que ha generado opiniones encontradas. Ver el periódico *La Nación*, del 16 de abril de 1987, San José, Costa Rica, y el desarrollo posterior del debate que produjo cierres de calles y carreteras por parte de Concejos Municipales para presionar la aprobación del proyecto.

Pudiera plantearse que, siguiendo los antecedentes esbozados anteriormente, no existe una relación directa entre los gobiernos locales, caracterizados por su debilidad de poder, y la planificación de la vivienda popular urbana (cuando ella existe), generada y conducida por el gobierno central.

Hay sin embargo, y ésta es la hipótesis que subyace en nuestro planteamiento, una intensa relación indirecta en la medida en que los programas y acciones que impulsan los gobiernos locales, por mínimas que ellas sean en términos cuantitativos, tienen una incidencia sobre los programas de vivienda popular que impulsa el gobierno central, a la vez que el impacto de estos últimos sobre los programas y acciones de los gobiernos locales son muchas veces decisivos.

Pensemos, solamente, en el papel restrictivo en la mayoría de ocasiones, de la aplicación rígida de normas y reglamentos por parte de gobiernos municipales, o la incidencia sobre tareas de estos últimos (como la recolección de desechos sólidos), que se incrementan cuando se desarrollan vastos conjuntos de viviendas populares por decisión tomada únicamente a nivel del gobierno central.

Veamos, a continuación, las premisas que guían estas reflexiones:

- a) Estamos ante una relación de carácter eminentemente política y no de carácter técnico-administrativa. El marco global que la determina es el sistema político existente en cada uno de los países y la forma que se estructura el aparato estatal. Sólo a partir de estas determinaciones esenciales podemos hacer el análisis de la dimensión técnico administrativa.
- b) El carácter político básico de esta relación hace que el núcleo de determinaciones gire alrededor del **poder**, y la cuota del mismo, (política y económica), concretizado en los gobiernos locales. Esto hace de ella un dato no inmutable, sino fuertemente sujeto a las correlaciones de fuerzas dentro del aparato estatal, y fuera de él, en los distintos periodos y coyunturas políticas.
- c) Por esta razón, un problema como el de la vivienda popular urbana es campo de acción de todas las formas que asume el poder local, siendo los gobiernos locales sólo una manifestación de éste. Aquí es donde entran a jugar su papel las organizaciones y los movimientos locales que reivindican la vivienda popular urbana. Aquí es donde puede ubicarse también el rol que en esta problemática puede jugar la asesoría técnica.
- d) El otro componente de la relación, la planificación de la vivienda popular, debe ser vista con las limitaciones intrínsecas que tienen todo tipo de

planificación económica o social dentro de la lógica de cada sistema político. No es, de ninguna manera, un proceso que es posible abstraer de sus condicionantes. Por otra parte nos encontramos generalmente con las expresiones locales de políticas y programas de vivienda popular definidos centralmente a nivel nacional en sus componentes básicos.

Se trata entonces de enmarcar la relación gobiernos locales-planificación de vivienda popular urbana en su contexto político y económico global.

El análisis de esta temática debe entonces, en primer lugar, dedicar especial atención a los programas de construcción de vivienda popular urbana (cuando existen), impulsados por los gobiernos locales, a los programas de mejoramiento de este tipo de viviendas, y a las acciones (declaraciones o medidas), con las que estos gobiernos locales reaccionan ante el impacto de programas definidos y/o ejecutados centralmente sobre su área administrativa, o ante tomas de terrenos, construcciones espontáneas o ilegales de barrios u otras acciones reivindicativas hechas por sectores populares.

En segundo lugar, se debe observar cómo se da la planificación de la vivienda popular por parte de los organismos centrales del Estado y la participación o no de los gobiernos locales en ella.

Se debe por esto, combinar de un trabajo de análisis documental con trabajos de campo. Los datos del contexto que hemos mencionado antes son un referente a la hora de analizar la información reconstruida.

### **C/ ¿ES POSIBLE LA PLANIFICACION DE LA VIVIENDA POPULAR URBANA? EL PODER LOCAL NO SE LIMITA AL GOBIERNO LOCAL**

Habiendo hecho el breve recorrido anterior vuelve a surgir una duda:

¿Es posible la planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana?

Si nos movemos al nivel de la utopía tecnocrática o voluntarista hay poca credibilidad en la ejecución de esfuerzos de este tipo en América Latina, y es obvio que la respuesta es negativa. Así como la planificación del desarrollo urbano en general se ha revelado imposible dentro de la lógica capitalista, y aún muy difícil en una lógica post-capitalista, no se puede hablar de planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana en general. Tenemos, lamentablemente, que ubicarnos al nivel de la planificación de conjuntos específicos enmarcados a lo sumo en lineamientos de crecimiento urbano la

mayoría de ellos de carácter indicativo.

Ahora bien, esta planificación de conjuntos de vivienda popular urbana específicos es, a la vez, terriblemente conflictiva y de una enorme riqueza potencial. Aquí es donde juegan su papel (positivo o negativo), los gobiernos locales y más ampliamente el poder o los poderes locales.

Porque a este punto, ya mencionado antes, es que queríamos llegar. En nuestra opinión, **los gobiernos locales son sólo una manifestación del poder local**, que puede, en cada contexto histórico, asumir distintas formas que van desde el poder estatal (por ejemplo un gobierno municipal o regional), pasando por las organizaciones sociales y políticas de la llamada sociedad civil, hasta conductas colectivas que no asumen formas orgánicas (pensamos por ejemplo en elementos de la historia de una comunidad que la cohesionan ideológicamente).<sup>6</sup>

Creemos que es toda la gama existente de manifestaciones del poder local una de las bases en que debe apoyarse cualquier intento de planificación del desarrollo de la vivienda popular urbana, aunque esto parezca, a primera vista extraordinariamente complejo e intangible.

#### D/ REFLEXIONES SOBRE UN CASO CONCRETO: NICARAGUA

Habíamos mencionado algunos datos sobre el proceso de creación de los Gobiernos Regionales en 1982 en Nicaragua. Avanzaremos ahora algunas reflexiones sobre la relación de estas nuevas estructuras de gobierno local con el proceso específico de planificación de la vivienda popular.

El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), al igual que la mayoría de las instituciones del Estado, se estructuró en Delegaciones Regionales correspondientes a cada una de las regiones en que se dividió el país en 1982. Lo importante de esta estructuración es que cada Delegación Regional implicó la creación no sólo de oficinas y la asignación de personal para cada una de ellas, además de los recursos financieros posibles, sino que contaron con un **margen de autonomía** relativamente importante para decidir sus propios programas habitacionales.

Esta autonomía se enmarcaba dentro de las políticas nacionales de desarrollo, y en este caso particular, en la medida en que éstas privilegiaban el desarrollo de las áreas rurales sobre las áreas urbanas, vamos a encontrar que los principales esfuerzos en el campo de la vivienda para los sectores sociales de menores ingresos se han dado en el campo, y allí, en determinadas regiones priorizadas

<sup>6</sup>/ Hemos tratado parcialmente este problema, en su dimensión ideológica, en el artículo "Condiciones de Vida y Organización Social en los Asentamientos Populares Urbanos", publicado en la Revista Estudios Sociales Centroamericanos Nº 44, mayo-agosto de 1987, San José, Costa Rica.

por el énfasis puesto en la producción agropecuaria y en la defensa del país de los ataques de la contrarrevolución.

Veamos un ejemplo. En la Región V (que comprende los departamentos de Boaco, Chontales y parte de Zelaya Sur, ubicados en el centro del país), se planeó construir durante el año 1987 un número de 2,178 viviendas, dirigidas a beneficiar a los campesinos de la zona seca de esta región, y que estaban siendo reubicados en las zonas húmeda y semihúmeda, a los desplazados por la guerra y a los cooperativistas organizados por la reforma agraria.

Estas viviendas, que se construyeron agrupadas en asentamientos con un nivel mínimo de equipamientos, y no individualmente, implicaron un nivel de organización social, económica y política que trasciende a programas similares en algunos otros países, porque, y esto es importante, se desarrollaron en una zona en guerra, sometida a constantes ataques por parte de las fuerzas contrarrevolucionarias, y se inscriben en plan de desarrollo de nivel nacional precisado regionalmente. No es gratuita, entonces, la denominación de "puertos de montaña" con que la Delegación Regional del MINVAH de la V Región llamó a estos asentamientos rurales en desarrollo.<sup>7</sup>

Es, sin embargo, la ciudad de Managua donde el problema de la vivienda popular es dramáticamente grave, y donde es interesante examinar la relación que nos ocupa. La capital, que vive una extraordinaria tasa de crecimiento (calculada extra-oficialmente en alrededor del 8%), alberga ya un poco más de la tercera parte de la población del país, sin contar con las mínimas condiciones para ello. Recordemos la destrucción del terremoto de 1972 y de las insurrecciones urbanas de 1978 y 1979, a lo que se debe sumar la imposibilidad de inversión actual.

Las acciones y programas del MINVAH han evolucionado del inicial esfuerzo por edificar conjuntos habitacionales en la capital en los años iniciales de la revolución (de 1979 a 1982), en los que hubo un extraordinario apoyo en el gobierno local (la municipalidad, llamada entonces Junta de Reconstrucción de Managua), y sobre todo en los grupos urbanos de base (agrupados en los Comités de Defensa Sandinistas), pasando por importantes esfuerzos de reubicación de población desprovista de viviendas en las llamadas "urbanizaciones progresivas" a partir de 1982, hasta un virtual congelamiento de sus acciones a finales de 1985, año en que los escasos recursos del país se dirigieron prioritariamente al campo y a la defensa. Podemos notar, sin embargo, que ya desde 1981/82 la participación de los gobiernos locales en la planificación de la vivienda popular disminuyó sensiblemente.

El programa de "urbanizaciones progresivas" de Managua, desarrollado por el

<sup>7</sup> Ramírez, Luis; Lungo, Mario; y Oliver, Manuel: "Desarrollo de Asentamientos Rurales en Nicaragua", Informe del Proyecto PNUDHABITAT NIC 86/006, MINVAH, Managua, 1988.



MINVAH a partir de esa época, constituye un buen ejemplo de los problemas encontrados en la línea de promover la autoconstrucción organizada sin una mayor participación del gobierno local, hecho agravado por la superposición de responsabilidades sobre los problemas de la capital que, existente desde los inicios de la revolución sandinista, se acentuó en 1983 cuando al crearse la III Región que incluía a Managua, encontramos tres personas con rango de Ministros de Estado a cargo del desarrollo de diferentes aspectos de la ciudad.<sup>8</sup>

El programa partió asignando lotes a cada familia pero sin otorgárselos en propiedad, y brindando un inicial apoyo en materiales de construcción para que cada familia autoconstruyera su vivienda (también se edificaron, hasta donde se pudo por las limitaciones financieras, los llamados módulos básicos, espacios techados y cubiertos lateralmente de 6 x 6 metros, a partir de los cuales las familias irían mejorando y ampliando sus viviendas). Muy pronto fue imposible no sólo dar los materiales sino garantizar su existencia a precios controlados en el gobierno, generándose un importante mercado negro de los mismos.

Tres cuestiones nos interesa destacar de la evolución de este programa que ha sido sujeto de varias evaluaciones.<sup>9</sup> La primera se refiere a la formación de un peculiar mercado de viviendas. Algunas familias, ante la grave crisis económica, se han visto obligadas a vender sus viviendas, pero, al no ser propietarios jurídicamente de los lotes, proceden a vender lo que ellos consideran las "mejoras" hechas por sus esfuerzos de autoconstrucción, generando un fenómeno bastante común en América Latina y numerosos problemas que fueron abordados por el MINVAH a través de la concientización y organización de los habitantes de estos asentamientos (debemos señalar que muchas de estas "urbanizaciones progresivas" están ubicadas en áreas muy cercanas al centro de la ciudad y cuentan por ello con una relativamente importante dotación de infraestructura urbana).

Esto nos conduce a la segunda cuestión: en el caso de Managua, el problema de la tierra urbana asume formas particulares en razón de la existencia de importantes áreas baldías muchas de ellas controladas por el Estado por diversas razones. El peso del precio de la tierra en la solución de los problemas habitacionales es entonces sustancialmente diferente al de otras ciudades latinoamericanas y el mercado de tierras urbanas, que no parece florecer a primera vista, ha de tener rasgos específicos dignos de estudio. Al estar ubicadas la mayoría de estas "urbanizaciones progresivas" en áreas dotadas de las facilidades antes mencionadas hizo de los lotes de ellas un bien muy atractivo para su venta o intercambio.

La tercera cuestión es el papel de la organización barrial en la construcción de las viviendas de estas "urbanizaciones progresivas". No hay manifestaciones de

8/ Lungo, Mario; López, Angeles; Sainé, María; Pérez, Mariam; y Rivera, Rolando. "Gobiernos Locales y Planificación de la Vivienda Popular Urbana. Análisis Comparativo de los Casos de Nicaragua y Costa Rica", investigación realizada para el Centro de Estudios del Habitat Popular, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 1988, mimeo.

9/ Una de ellas fue realizada por la Technische Universität de Hamburg-Harburg, bajo la coordinación de Hans Harms y Ulrike Zischewitz.

que los altos niveles de organización social y política encontradas en muchos de estos asentamientos se tradujeran en esfuerzos colectivos para la edificación de las viviendas, las que en su mayoría son producidas por esfuerzo familiar individual (sólo en la construcción de los servicios y equipamientos públicos se encuentran trabajos colectivos). Esto último abre interrogantes que sólo pueden responderse insertando este problema particular en el contexto revolucionario, sus potencialidades y sus límites.

Es así que en el desarrollo de estas "urbanizaciones progresivas" vamos a encontrar un gran ausente: el gobierno local, vuelto a llamar Alcaldía de Managua desde 1983, generándose no pocos conflictos con el MINVAH, responsable de este programa, los cuales no se pudieron resolver. Es hasta 1988, con la desaparición del MINVAH y el nombramiento del Ministro Delegado de la Presidencia de la República para la Región III como Alcalde de Managua, que se comienza a superar la superposición existente y se abren perspectivas de participación del gobierno local de la ciudad en la planificación de la vivienda popular, a pesar de que ahora surge la duda sobre quién será la institución responsable de la coordinación de los programas de vivienda a nivel nacional. A este panorama, promisorio y contradictorio, se suma la reestructuración de otra forma de poder local urbano, los antiguos Comités de Defensa Sandinistas, que vuelven a ser concebidos como organismos de desarrollo comunal urbano de base también a partir de este mismo año.

Muchas dudas quedan entonces a raíz de la situación que hemos rápidamente descrito en las líneas anteriores, especialmente porque el corto período vivido desde el triunfo revolucionario en 1979 no ha posibilitado una mayor integración de los diferentes componentes del aparato estatal y el desarrollo contradictorio de los gobiernos locales entre 1982 y 1988, que si bien dio origen a los Gobiernos Regionales, en nuestra opinión una forma de gobierno local de gran validez, también descuidó otros niveles de éste como los Gobiernos Municipales, los que vuelven a cobrar importancia con la nueva Ley Municipal actualmente en discusión en Nicaragua. Permanecen, así, muchas contradicciones en torno a la planificación de la vivienda popular en la capital y el papel del gobierno local en particular y del poder local en términos más amplios, generadas por la rica experiencia revolucionaria nicaragüense, abriendo un importante campo de reflexión en torno a la problemática que hemos esbozado.



---

**METROPOLIS.**  
**FROM THE DIVISION OF**  
**LABOR TO URBAN FORM**

---

de Allen J. Scott

---

University of California Press 1988

---

RESEÑA BIBLIOGRAFICA

A la luz de los cambios que la realidad urbana de EEUU viene experimentando desde la década del 70, el autor hace un análisis interpretativo y proposiciones teóricas sobre la conformación de la Metrópoli contemporánea en el mundo capitalista desarrollado (EEUU y Europa). Expone en su estudio, cómo el establecimiento de dicha Metrópoli se fundamenta en la lógica de la producción industrial actual y, más específicamente, en la división del trabajo que ella implica. Esto, manteniendo a lo largo de su desarrollo, una perspectiva bifocal: industrialización/urbanización. Ilustra además, cómo la conformación de la Metrópoli está compuesta por la interpenetración de espacios de producción y espacios sociales, haciendo un contraste de las relaciones críticas entre la lógica de producción y formación de mercados laborales locales con la dinámica de la comunidad.

El punto de partida es la constatación de un cambio sustancial en la geografía urbano-industrial de los EEUU y, por ende, en la estructura de su fuerza de trabajo. Se refiere al cambio del panorama económico-urbano operado a partir de

finis de la década de los 60, cuando el "cinturón manufacturero" tradicional del Norte y Este del país, deja de ser el principal centro de inversiones y éstas se desvían, junto con sectores de la población, hacia áreas periféricas, entre las que destaca el "cinturón solar" (Sunbelt). Este último incluye centros como Dallas, Houston, Orange County, San Diego, los cuales se caracterizan por la fuerte incidencia de las actividades manufactureras de alta tecnología y por la tendencia, que comparten con las grandes áreas metropolitanas en general, a un incremento del trabajo de "cuello blanco" (actividades de control y alto nivel administrativo y servicios comerciales y financieros) en relación al trabajo de "cuello azul" (actividades de la producción).

Estas formas de producción serían propias del tardo capitalismo, diferenciándose de otras más tempranas dentro del mismo capitalismo. Así, constata que el crecimiento urbano en las sociedades capitalistas avanzadas de hoy presentarían impulsos:

a) **centrífugos**, desde las áreas

centrales hacia anillos suburbanos;

b) **descendentes** en la jerarquía urbana: decrecimiento en las grandes áreas metropolitanas y crecimiento en las de menor jerarquía;

c) **transversales**, desde las antiguas regiones industriales a otras, nunca antes industrializadas.

En los capítulos siguientes, el autor propone un apoyo teórico para la explicación de estos fenómenos y de sus impactos en la conformación **intraurbana**. Parte para ello, de una descripción macroeconómica de la producción en el sistema capitalista, haciendo especial énfasis en la división del trabajo y la integración o desintegración vertical de las empresas y otras formas de transacciones internas y externas de producción que incidirían en la conformación espacial. Hace especial mención a la manera en que se producen economías externas y economías de aglomeración, y cómo estas últimas dan origen a complejos industriales localizados y a su relación con fenómenos del mercado laboral. Basándose en lo anterior, analiza cómo la Metrópoli va, progresivamente, entrelazándose más estrechamente con sistemas territoriales más amplios. Sistemas que hoy en día, a través de la nueva división espacial y territorial del trabajo, tendente a una integración funcional y desintegración geográfica, llegan a abarcar el mundo en su totalidad, como sería el ejemplo de la empresa multinacional.

Por último, el autor deja esbozadas algunas nociones sobre la actividad residencial y algunos otros aspectos

sociales y sus conexiones con el sistema de producción en las grandes Metrópolis actuales.

Ante una realidad urbano regional en rápida transformación, nos parece que este libro representa un aporte loable en la búsqueda de actualizar las interpretaciones y el apoyo teórico de procesos tanto inter como intra-urbanos, siendo esto especialmente válido para estos últimos. Resulta también de alto interés el enfoque y metodología, basados en la racionalidad de la industrialización capitalista, que el autor emplea para explicar el surgimiento de la Metrópoli contemporánea. Si bien el libro está centrado en los procesos urbano-industriales de los países desarrollados y en este sentido no es pertinente a nuestra realidad regional, la misma interpretación involucra, al referirse a la actual división internacional del trabajo, a las zonas periféricas como parte del sistema mundial. En tal sentido se pueden deducir impactos espaciales sobre algunas áreas o centros de los países en vías de desarrollo y se vislumbran posibles líneas de indagación dentro del marco teórico-metodológico desarrollado por el autor.

---

**CONFERENCIA INTERNACIONAL  
CIUDAD TERRITORIO Y  
POLITICAS DE  
PLANIFICACION EN  
AMERICA LATINA**

---

Venecia / 27 al 29 de octubre / 1988

---

Con el objetivo de "ofrecer a quienes se ocupan de los problemas urbanos y territoriales en América Latina la ocasión para reflexionar y confrontar sus experiencias en un momento crítico de transformación civil y económica", el Departamento de Urbanismo del IUAV tomó la iniciativa de reunir en Venecia —"una sede neutral"— a un importante grupo de investigadores provenientes de ocho países latinoamericanos. Ellos estuvieron acompañados por representantes de algunos organismos de cooperación internacional y por investigadores y planificadores de Italia, España y la República Federal de Alemania, quienes fueron no sólo "testigos" sino también actores de un debate que no les era totalmente ajeno, pues también en Europa las transformaciones socio-económicas de los últimos años y el auge de las políticas neo-liberales de "desregulación" han puesto en jaque las viejas formas de entender y enfrentar los problemas del territorio.

Como es normal en estos eventos, el tiempo disponible se reveló muy insuficiente para discutir con el detalle necesario los impactos que la crisis está produciendo en la configuración territorial

de nuestros países y las opciones de acción que en este nuevo contexto se plantean. Sin embargo, de lo que allí se dijo parecería posible identificar dos grandes agrupamientos: por un lado, el de quienes buscan afirmarse a partir de las antiguas certezas, reivindicando la identidad entre trabajo intelectual y compromiso revolucionario concreto, así como el valor de la utopía como elemento aglutinador de las fuerzas de cambio; por el otro, el de quienes sostienen que a las nuevas realidades hay que responder con nuevas formas de acción, sobre todo si, como se señaló en algunos casos, se considera que en los viejos diagnósticos, tanto como en las proposiciones de acción correspondientes, había demasiadas lagunas, simplismo excesivo y fuerte ideologización. Esta polémica no se dió sólo entre los latinoamericanos: también entre los participantes europeos fue posible percibir la existencia de una fractura similar.

Pero, como ya dijimos, sería demasiado pedir que esta conferencia hubiera podido servir como algo más que "abreboca" de un debate cuyo desarrollo en las más diversas sedes debe ser ahora un esfuerzo prioritario. Como lo señalaba uno

de los participantes más activos en este tipo de eventos, la de Venecia fue la primera ocasión en la que, en su experiencia, salieron a la luz las contradicciones entre los investigadores latinoamericanos frente a la situación actual. Un resultado que debería bastar para que los organizadores se consideraran razonablemente satisfechos del esfuerzo realizado.

Es justo concluir destacando la significación de la participación que correspondió al Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, cuyos investigadores presentaron dos de las seis ponencias generales alrededor de las cuales se articuló el debate.

Entre el 31 de julio y el 6 de agosto de 1988, se realizó en Montevideo, un encuentro internacional **CIUDAGUA 88**, organizado por la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), Red de Estudios sobre los Servicios Urbanos en América Latina (REDES), las Intendencias de Montevideo y Canelones (Uruguay) y Obras Sanitarias del Estado-Uruguay (OSE).

El Coloquio se propuso discutir los problemas del agua y saneamiento de las ciudades de América Latina desde las perspectivas de los diferentes actores de la gestión urbana: representantes municipales electos, técnicos investigadores y usuarios.

Con ese objetivo, congregó a los representantes del poder local (alcaldes) de cien ciudades de nuestra región, a los responsables de los organismos o empresas prestatarias del servicio de esas ciudades, a los investigadores que analizan el problema en los diversos países y a los pobladores que sufren las dificultades diarias de la falta de agua.

Los organizadores quisieron confrontar las experiencias de las ciudades

latinoamericanas a partir de un análisis exhaustivo y comparativo de la situación de algunas de ellas. Los temas centrales del debate se basaron en investigaciones comparativas realizadas entre algunos centros de investigación de la región: CEUR-Buenos Aires, SUR-Santiago, CIDAP-Lima, CIUDAD-Quito y CEDE-U de los Andes-Bogotá. La discusión se organizó según el orden siguiente: cuatro síntesis temáticas discutidas en las plenarios, ocho talleres especializados y cinco talleres operativos.

Cabe destacar que las síntesis temáticas presentadas versaron sobre temas tan importantes como: La segregación urbana, necesidades de la población y formas de abastecimiento de agua, (Mario Vázcones); El sistema real de decisiones en agua y saneamiento (Néstor Espinoza); Los aspectos económicos-financieros vinculados a la prestación y ampliación de los servicios (Samuel Jaramillo); El Rol de los Municipios (Daniel Faudry) y Privatización de los servicios (Henri Coing).

El equipo de Venezuela, liderizado por el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, adscrito a REDES, presentó



una ponencia dentro del tema de Segregación urbana y formas de abastecimiento de agua (Esther Elena Marcano) y participó activamente en los talleres especializados.

En estos talleres, se discutieron más de cerca con los distintos representantes de las ciudades de América Latina, los problemas respectivos de agua y saneamiento. Dentro de esa discusión, vale la pena destacar la intensiva participación de los pobladores, especialmente los de Perú, Brasil y Argentina así como los integrantes del equipo de Venezuela, quienes presentaron papeles de trabajo en los talleres siguientes: La participación de los usuarios (Haydée Machín), El agua como recurso renovable (Temístocles Rojas), Las catástrofes naturales y los servicios de agua y saneamiento (Ana María Benaiges) y, Situación provisoria o permanente de la población sin acceso a la red (Carlos Pacheco).

**SEMINARIO INTERNACIONAL  
DESCENTRALIZACION DEL  
ESTADO, REQUERIMIENTOS  
Y POLITICAS EN LA CRISIS**

Buenos Aires / 9 al 11 de Noviembre / 1988

CRONICA

El tema de la descentralización del Estado se ha hecho actualidad en todos los países de la América Latina y en todos ellos aparece como una de las prescripciones levantadas con más fuerza para enfrentar la crisis. Ella salta barreras ideológicas y políticas y es propuesta con similar entusiasmo por regímenes autoritarios como el chileno, por los de más larga tradición democrática como el colombiano o el venezolano y por aquellos que, como el argentino o el brasileño, han recobrado la democracia hace apenas pocos años.

Durante largos años los planificadores y estudiosos de la cuestión territorial en América Latina habían venido planteando infructuosamente la necesidad de la descentralización y de la ampliación de las autonomías regionales y locales como requisito para atenuar las desigualdades territoriales del desarrollo. No podía entonces dejar de sorprenderles que, independientemente del signo ideológico y de la orientación política del régimen, todos los gobiernos latinoamericanos se hubieran convertido súbitamente en propulsores de la descentralización. En tales condiciones las interrogantes eran inevitables: ¿de qué realmente se habla

cuando se dice "descentralización"? ¿qué objetivos reales están por detrás de cada una de esas propuestas de descentralización?

Para comenzar a explorar ese terreno el CEUR y la Fundación Friedrich Ebert reunieron en Buenos Aires a un conjunto de especialistas provenientes de la Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, México, Venezuela, Ecuador y Francia que durante tres intensos días discutieron el tema a partir de tres ópticas específicas: Estado y sociedad en la crisis latinoamericana; La reestructuración del Estado en el marco de la crisis; La descentralización del Estado: ¿por qué y para qué?

Durante el debate salieron a la luz puntos de vista bastante diferenciados; sin embargo, en ciertos aspectos hubo coincidencias significativas, entre las que nos parece importante destacar las siguientes:

- a. Es imposible separar la actual onda descentralizadora de una estrategia, asociada al auge de las corrientes neo-liberales, dirigida a diluir el costo político de las medidas de ajuste

diversificando las responsabilidades hacia los poderes regionales y locales. En buena medida esto parecería explicar el entusiasmo descentralizador de agentes políticos que en el pasado se mostraron indiferentes e incluso francamente hostiles a reformas de este tipo;

- b. Esto mismo, entre otras razones, aconseja tener un especial cuidado en no mitificar la descentralización, atribuyéndole —como ocurrió en el pasado con la desconcentración industrial— potencialidades de transformación en lo económico y en lo social que en realidad le son ajenas;
- c. En particular parece evidente que si la descentralización interesa en exclusividad la esfera de la política y no se acompaña de transformaciones de cierta envergadura en la organización y el funcionamiento de la economía, ella se traducirá en costos socio-económicos que recaerán inevitablemente sobre los estratos más débiles de la población;
- d. En todo caso, independientemente de las opiniones personales que al respecto se pudieran tener, la descentralización es ya un proceso en marcha en la mayoría de los países del continente, lo que obviamente exige un esfuerzo por parte de los especialistas en la cuestión territorial para proponer cursos de acción que eviten que ella desencadene procesos sociales y económicos indeseables y termine convirtiéndose en un estímulo adicional a las ya graves desigualdades características de nuestras

sociedades.

Aunque suscitó reservas en un número importante de los participantes, nos parece necesario señalar que algunos reivindicaron la idea de que, independientemente de las intenciones reales de los promotores de esta onda descentralizadora, ella misma crea las condiciones para una mejor y más rica articulación de los procesos sociales y políticos, colocando a los sectores populares en una situación más favorable para luchar por sus reivindicaciones.

Creemos por último que este seminario constituye una importante contribución para esclarecer los nuevos parámetros que, a partir de la crisis, definen la cuestión regional y urbana en nuestro continente. Ciertamente el tema está lejos de haber sido agotado y es de esperar que el debate continúe tanto a través de las publicaciones especializadas como en nuevos encuentros como el que reseñamos.

Los interesados en la materia pueden consultar las ponencias del seminario en la biblioteca del Instituto de Urbanismo.

---

**SEMINARIO**  
**INFORMATICA EN EL**  
**DESARROLLO DE LA**  
**SOCIEDAD VENEZOLANA**

---

Caracas / 11 al 13 de mayo / 1988

---

CRONICA

Entre el 11 y 13 de Mayo del presente año se realizó en el Ateneo de Caracas el seminario "Informática en el Desarrollo de la Sociedad Venezolana". El evento fue organizado por la Universidad Central de Venezuela, a través de la Escuela de Computación de la Facultad de Ciencias y el Instituto de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, la Fundación Venezolana para el Avance de la Ciencia y el Ateneo de Caracas. Además se contó con el auspicio de la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República. Promover un debate, donde todos los que están involucrados de alguna manera en el proceso de informatización de la sociedad venezolana pudieran expresar sus observaciones, preocupaciones y sugerencias en torno a cómo se debe moldear este desarrollo, fue el propósito principal del seminario.

El giró en torno a tres temas: Informática y Derechos Ciudadanos, Problemática de la Protección de Software Nacional y Delito Informático. Al final se anexan los nombres de los ponentes y de las ponencias presentadas, así como los de los participantes en las mesas redondas y de los moderadores del evento.

En relación al primer tema se discutió sobre las amenazas a la privacidad que podría implicar un uso inadecuado de la informática, con las referencias inevitables al "Big Brother" orwelliano. También se planteó la necesidad de proteger a los ciudadanos de las recolectas fraudulentas de datos o con fines desleales, así como de preservar la información sobre ellos contenida en bases de datos estadísticas.

Igualmente se debatieron temas como la responsabilidad profesional del informático ante una sociedad que incrementa su dependencia respecto a esta tecnología, la necesidad de colegiación de los profesionales del ramo, del empleo de la informática como un instrumento para ampliar los alcances del sistema democrático y el impacto que tiene para Venezuela, como país tercermundista, el flujo de datos transfronteros. Finalmente, se reconoció la existencia de otros derechos ciudadanos que son afectados por la informática y que no han sido todavía suficientemente debatidos, como por ejemplo los derechos al empleo y a la educación, ambos de crucial importancia para un país que presenta condiciones

socio-económicas y políticas como las de Venezuela.

En cuanto a la problemática de la protección de software nacional, se reconoció que su principal mercado en nuestro país es el conocido como de "aplicaciones secundarias" y quedó claramente establecido que la copia ilegal de programas está produciendo entre nosotros un severo daño a los autores y comercializadores de software. En su parte más significativa, la piratería de programas se realiza a través de redes organizadas para la distribución y comercialización de copias ilegales de programas, las cuales operan básicamente bajo la forma de clubes de usuarios o alrededor de distribuidores clandestinos de software.

En Venezuela, por no existir una legislación que trate explícitamente lo correspondiente a la propiedad de los programas de computación, se ha venido utilizando en la práctica, con sus bondades y limitaciones, la protección mediante la Ley de Derechos de Autor. Particularmente importante resulta para los productores nacionales la protección que pudiera obtenerse en el plano internacional dado que las condiciones económicas del país favorecen la exportación en este renglón. También los productores nacionales han planteado al Estado venezolano que es necesario adelantar un conjunto de medidas que incentiven la creación y consolidación de empresas de producción de software, pues eso también representaría una forma de proteger al software nacional.

Para sostener y garantizar el desarrollo futuro de nuestros recursos humanos en informática se hace necesario un trato especial para las universidades y otros

centros de enseñanza e investigación, el cual les facilite el acceso a los nuevos desarrollos en la materia a la vez que promueva un respeto por el producto del trabajo de otros.

El delito cometido mediante la utilización del computador hace aún más claro que la seguridad de una organización, trátase de una empresa o de un país, debe entenderse y atacarse mediante una estrategia integral. La responsabilidad de establecer una política de seguridad de datos se ubica en lo que se denomina la **alta gerencia** porque desde allí se pueden apreciar en toda su magnitud las consecuencias de los daños que causaría la alteración, destrucción o divulgación no autorizada de información. Paralelamente la alta gerencia tiene la autoridad requerida para hacer que las políticas definidas tengan la apropiada implantación a lo largo de toda la estructura organizacional.

De nuevo se pone de manifiesto un vacío legislativo relacionado con la protección a las víctimas de delitos informáticos. Las experiencias expuestas coinciden en señalar que las organizaciones que han sido vulneradas por este tipo de delito, por lo general, sólo intentan acciones judiciales que les restituyan parte o la totalidad del patrimonio perdido, absteniéndose de seguir penalmente al autor del acto delictivo. Esto se debe básicamente a la dificultad existente para probar la comisión del delito. Se hicieron algunas consideraciones en relación a la interpretación criminológica del delito informático.

Una primera conclusión general es que se hace primordial la definición, por parte del Estado venezolano, de una política nacional de informática donde se establezcan la posiciones generales que

el país considera conveniente adoptar como pautas principales de su desarrollo informático, donde se valbre en su justa dimensión lo que significa su dominio tecnológico. Vale la pena mencionar que la tradicional lentitud con que el Estado ha venido definiendo las políticas de desarrollo científico y tecnológico en otros campos ha creado una justificada preocupación entre quienes forman parte activa del proceso de informatización venezolano. Se teme que las acciones estatales comiencen a tomarse cuando ya sea un tanto tarde para organizar este sector de una manera que convenga a las mayorías del país.

A la Oficina Central de Estadística e Informática de la Presidencia de la República le tocó explicar en repetidas oportunidades que el proceso de elaborar un proyecto de Ley de Informática Nacional es lento y requiere de estudios muy responsables que lo avalen. Afirman comprender las urgencias que la rápida evolución de esta tecnología impone sobre el país, pero recuerdan que una ley de esta índole ha de hacerse con mucho cuidado porque se deben atender muy variados aspectos que tocan la vida del país, desde su actividad económica hasta lo referente a la soberanía nacional.

Como segunda conclusión se debe señalar que no es conveniente para el país seguir rigiéndose en los aspectos informáticos por un conjunto de instrumentos legales donde no existe una mención explícita a este tipo de tecnología y sus usos. La situación en sí no es novedosa; la mayoría de los avances tecnológicos tardan en ser recogidos por las legislaciones y en el caso de la informática es claramente comprensible, conocido que su evolución ha sido bastante rápida, sobre todo en los últimos años.

Finalmente se puede adelantar como conclusión que son necesarias más discusiones como ésta que se ha dado en el seminario "Informática en el Desarrollo de la Sociedad Venezolana", donde ha participado la mayoría de los actores principales de nuestro proceso de informatización. Consideramos que para lograr una adecuada regulación de las actividades informáticas del país es fundamental tomar en cuenta los importantes planteamientos que hacen los protagonistas de este proceso en Venezuela.

Artigos

---

*Christian Topalov*  
Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965

*Emílio Pradilla Cobos*  
Crise econômica, política de austeridade e questão urbana na América Latina

*José Luis Coraggio*  
Dilemas da pesquisa urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina

*Fernando Carrión M.*  
A pesquisa urbana no Equador

*Henni Coing*  
Serviços urbanos: velho ou novo tema ?

*David Slater*  
Capitalismo e urbanização na periferia. Problemas de interpretação e análise referentes à América Latina

Seção Livre

---

*Gabriel García Marquez*  
La soledad de América Latina

Artigos

---

*Csaba Deák*  
Preliminares para uma política urbana

*Jordi Borja*  
A participação cidadã

*Celso Daniel*  
Poder local no Brasil urbano

*Alejandra Massolo*  
Em direção às bases: descentralização e município

*Fernando Viviescas*  
Identidade municipal e cultura urbana

*Maria Helena Guimarães de Castro*  
Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso

*Marcus André B. C. Melo*  
Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação

Seção Livre

---

*Amaral Rezende*  
Idéiograma para MC

Artigos

---

*Alain Lipietz e Danièle Leborgne*  
O pós-fordismo e seu espaço

*Allen J. Scott e Michael Storper*  
Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica

*Doreen Massey*  
O legado perdura: o impacto do papel internacional da Grã-Bretanha em sua geografia interna

*Milton Santos*  
O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil

*Ana Fernandes, Milton Santos Filho e Paulo Henrique de Almeida*  
A modernização do campo nos cerrados baianos

*Bertha K. Becker*  
Carajás: gestão do território e territorialidade na Amazônia

*Klára Kaiser Mori*  
Notas sobre formação do espaço brasileiro

**CONFERENCIA INTERNACIONAL  
RESTAURACION URBANA:  
TENDENCIAS Y DESAFIOS**

Río de Janeiro / 23 al 30 de Septiembre / 1988

CRÓNICA

Del 23 al 30 de Septiembre de 1988 tuvo lugar en Río de Janeiro la Conferencia Internacional "Trends and Challenges of Urban Restructuring", patrocinada por el Comité de Investigación para el Desarrollo Urbano y Regional de la International Sociological Association (ISA) y el Instituto Universitario de Pesquisas do Río de Janeiro (IUPERJ). Su organización estuvo a cargo de Licia Valladares y Edmond Preteceille.

Entre los principales objetivos del Seminario figuraba el de identificar, con ocasión del cambio de siglo, las diferentes tendencias y desafíos de los procesos de urbanización a nivel mundial así como sus peculiaridades y semejanzas. Se proponía además, analizar las respuestas políticas del Estado y de los movimientos sociales frente a tales procesos. Asimismo, discutir los cambios en los enfoques teóricos y el desarrollo de la investigación urbana.

Dentro de este amplio espectro de objetivos, participaron investigadores europeos, norte - centro- y sudamericanos y asiáticos, quienes presentaron ponencias sobre sus respectivas realidades. Entre ellos, además de los

coordinadores ya nombrados, figuraron: John Friedmann, Michael Harloe, Pedro Jacobi, Samuel Jaramillo, Lucio Kowarick, Alain Lipietz, Mario Lungo, Peter Marcuse, Milton Santos, Martha Schteingart y Christian Topalov.

La Conferencia se estructuró estableciendo cinco grandes áreas de discusión:

La primera se refirió al país anfitrión. En ella se proporcionó una visión de las principales orientaciones y desafíos de la estructura sociourbana brasileña.

La segunda, en un enfoque más amplio, se dedicó al análisis de las tendencias y formas de urbanización especialmente relacionadas a las actividades económicas y a la división internacional del trabajo.

La tercera, se abocó al tema de la ciudad en relación a la ideología. En su desarrollo se incluyeron consideraciones retrospectivas sobre las reformas urbanas, las utopías de



planificación y el orden y la violencia en la ciudad.

La cuarta abordó el tema de las estructuras sociales, tales como las redes y clases sociales, el género y las minorías étnicas y sus respectivos papeles en el cambio urbano.

La última, se refirió a la ciudad en relación al poder y la política. En ella se incluyeron aspectos relativos al Estado, las políticas urbanas, los movimientos sociales y la autogestión urbana.

Finalmente, quisiéramos expresar que esta Conferencia Internacional representó una invaluable ocasión para intercambiar y evaluar experiencias dentro del ámbito de las tendencias y desafíos que los procesos urbanos manifiestan en realidades tan heterogéneas como las que allí se expusieron. Y que, si bien, las características de la presente comunicación no nos permiten extendernos más sobre cada uno de los trabajos, los resultados serán publicados por ISA y IUPERJ, brindándose así la oportunidad a los interesados de conocer en detalle el contenido específico de cada uno de ellos.

**EL PLAN ROTIVAL  
Y LA FORMACION DE LA  
TRADICION URBANISTICA  
EN VENEZUELA**

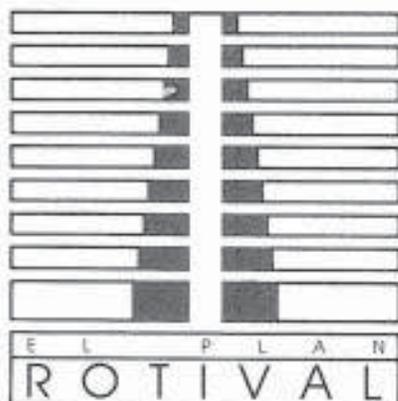
Este año se cumplieron cincuenta años de la presentación del primer plan urbanístico de Caracas, el oficialmente denominado Plan Monumental. El mismo que en el lenguaje cotidiano suele conocerse como Plan Rotival, por Maurice Rotival, el más prominente de los urbanistas que participaron en su elaboración.

Con ese motivo el Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela propuso en 1988 la realización de una investigación que involucrara a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo en su conjunto, la cual debía desembocar en la exposición inaugurada en septiembre de 1989 y en un libro, cuya publicación está pautada para 1990.

Lejos del afán conmemorativo, esa iniciativa se justifica en la evidencia de que la elaboración de dicho plan señala el inicio del urbanismo como disciplina sistemática en nuestro país. De hecho, de la experiencia acumulada por el equipo del Plan de 1939 nacerá la Comisión Nacional de Urbanismo, que a partir de 1945 iniciará un esfuerzo sin precedentes dirigido al estudio de las principales ciudades venezolanas y a la proposición de instrumentos para el control de su desarrollo. De modo que puede afirmarse con toda propiedad que ese plan funda la tradición del urbanismo contemporáneo en Venezuela.

Un mérito no desdeñable de la exposición y de la investigación en que ella se apoya es la pluralidad de enfoques en términos tanto disciplinarios como conceptuales. Por ello es posible decir que, más que la culminación de un esfuerzo, este proyecto representa un hito singular en los intentos de descifrar las claves de nuestra condición contemporánea.

Para quienes hemos estado involucrados en esta tarea resulta naturalmente



\* La exposición ha sido concebida de manera de posibilitar su fácil transporte y montaje. Los interesados pueden contactar a la Prof. Marta Vallmitjana a través de los teléfonos del Instituto de Urbanismo (662.7120/662.9032) o de su apartado postal 4455, Caracas 1010-A.

difícil emitir un juicio valorativo. No obstante, nos atrevemos a afirmar que con esta iniciativa la Facultad de Arquitectura y Urbanismo ha dado una contribución sustancial al conocimiento tanto de los factores determinantes de la configuración espacial de la Caracas actual como de las particularidades socio-políticas y culturales en las que se arraiga nuestra tradición urbanística.\*

El equipo de investigación y la organización de la exposición estuvo conformado por:

---

Arq. Urb. Marta Vallmitjana  
**Coordinadora del Proyecto**  
Instituto de Urbanismo, FAU

---

Arq. Henrique Vera  
**Coordinador de la Exposición**  
Sector Diseño, FAU

---

Arq. Ciro Caraballo  
Sector Historia y Crítica, FAU

---

Arq. María F. Java  
Sector Historia y Crítica, FAU

---

Arq. Silvia Lasala  
Sector Historia y Crítica, FAU

---

Arq. Urb. Juan J. Martín  
Sector Estudios Urbanos, FAU

---

Arq. Marco Negrón  
Instituto de Urbanismo, FAU

---

Arq. Max Pedemonte  
Sector Diseño, FAU

---

Lic. Jesús Sanoja H.  
Esc. de Comunicación Social, FHE

---

**La Comisión Asesora estuvo conformada por:**

Dr. Pedro Pablo Azpúrua  
Dr. Gustavo Ferrero T.  
Dr. Víctor Fossi  
Dr. Leopoldo Martínez Olavarria  
Sr. Roger Miró  
Dr. Juan Andrés Vegas  
Dr. José Yaber

---



---

**Diagramación de la Exposición, Catálogo y Afiche:**  
Martha Sanabria

---

**Pasantía:**  
Raiza Herrera T.

---

**Maquetas:**  
Wilson Rodríguez

---

**Trabajo Serigráfico:**  
J. Cherouvrier y Carmen R. García

---

**Reproducción Fotográfica:**  
Franca Donda

---

**Impresiones:**  
Editorial Arte  
Imprenta Universitaria

---

**Levantamientos de Textos:**  
Instituto de Urbanismo:  
Br. Elizabeth Araujo  
Br. María Luces  
Ing. Sis. Claudia Serrano

---

Foto Composición Vidal

---

**Negativos:**  
Negativos Industriales

---

**Serigrafía:**  
Señaliza, C.A.

---

Marta Vallmitjana

---

## PRESENTACION DE LA

---

EXPOSICION:

---

## EL PLAN ROTIVAL

---

## 50 AÑOS DESPUES

---

### 1/ LA CARACAS Y EL PAIS, EN TIEMPOS DE LA CONTRATACION DEL "PLAN ROTIVAL"

A mediados de la década de los treinta, Venezuela contaba con 3.340.849 habitantes (1936) y Caracas con 203.342 (1936), 6% de la población total; Petare albergaba, aproximadamente, unos 4.000 habitantes y Chacao no alcanzaba ni los 3.000. Maracaibo le seguía con 110.010 y Valencia con 49.214.<sup>1</sup> Para la fecha, la formación social venezolana atravesaba por un período de crisis y transición, por varios motivos. Por una parte, como consecuencia de la *crisis mundial de 1929*, los precios de los frutos de exportación (café y cacao) se habían derrumbado y la agricultura, que había sido elemento dinámico a través del cual se distribuía la riqueza y el trabajo, se encontraba arruinada. El petróleo era en ese período una actividad de enclave que, a pesar de enriquecer al Estado, éste no contaba todavía con los mecanismos de distribución hacia los circuitos de acumulación tradicionales. Sin embargo, ya se comenzaba a detectar aumentos notables en inversiones de tipo público (carreteras, cloacas, acueductos, etc.).

La estructura de clases para ese momento es la misma de la Venezuela agro-exportadora, dándose en la clase dominante (hacendados-exportadores) un desfase entre sus relaciones de poder y la representación caduca de unos intereses basados en una actividad económica ya muy debilitada. Una década más adelante los comerciantes agro-exportadores comenzarán a concentrar beneficios por la vía de la actividad importadora. La gran mayoría de la fuerza de trabajo (los antiguos peones), también se encontraban en un proceso de reacomodo, constituyendo una pléyade de trabajadores agrícolas sin perspectivas de trabajo. La industria incipiente ofrece poquísimos empleos y la agricultura capitalista no surge sino hasta la década de los sesenta; el petróleo genera poquísimos puestos de trabajo, y son por lo tanto, las *obras públicas*

<sup>1</sup> En la actualidad el Área Metropolitana de Caracas supera los 4.000.000 de habitantes.

pese a sus limitaciones, la única alternativa de empleo para quienes se verán desplazados de su trabajo agrícola.

Por otra parte el país acababa de salir de 27 años de la dictadura de Juan Vicente Gómez y se inicia el gobierno democrático restringido de Eleazar López Contreras, lo cual significó una apertura de libertades y de representación y sobre todo lo más importante, la democratización del gasto público (construcción de hospitales, escuelas, viviendas de bajo costo, etc.).

La ciudad en ese momento presenta una área compacta en su ocupación territorial (parroquias urbanas) de baja altura, y sin las zonas de ranchos, como las conocemos hoy, ocupando aproximadamente unas 542 hectáreas. Entre 1936 y 1941, Caracas aumenta en 65.688 habitantes y su dinámica de crecimiento se empieza a orientar hacia el Este, donde las grandes haciendas habían liberado vastas extensiones de terreno para urbanizar; al mismo tiempo, zonas del área tradicional comienzan a detectar signos de abandono y deterioro. La razón oficial para la contratación del Plan de Urbanismo para Caracas en 1938, a los urbanistas Prost, Lambert, Rotival y Wegenstein es la de transformar el *casco central* con el fin de contrarrestar la tendencia ya difícil del crecimiento hacia los nuevos barrios y del abandono de los antiguos a su suerte.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ricardo De Sola, La Reurbanización de "El Stencio". Crónicas, Fundación Villanueva, 1980, Caracas, Venezuela.

Entre los años de 1938 y 1939, al crearse la Dirección de Urbanismo del Distrito Federal, se contrata a los urbanistas Prost, Lambert, Rotival y Wegenstein, para que preparen un Plan Rector de Caracas, oficialmente llamado *Plan Monumental*

EL PLAN MONUMENTAL, 1939.



Fuente: Revista Municipal, DF, 1939.

de Caracas. Así mismo, tal como aparece en el documento de la contratación, los mencionados urbanistas debían realizar funciones docentes para capacitar a los profesionales que iban a constituir su equipo de trabajo y a *prestar al gobierno sus servicios*.

La Dirección de Urbanismo se crea el 6 de Abril de 1938, y en Agosto del mismo año se presenta la solución que finalmente en 1939 se adoptaría para el Plan General de Caracas. Son Rotival y Lambert quienes realmente se involucran y comprometen con la tarea de la preparación del mismo y sobre todo, Maurice Rotival, quien viene a Venezuela por primera vez en el año 1937. Su labor termina en esa etapa, con la presentación del mencionado *Plan Monumental de Caracas*, el cual no tuvo ninguna acogida por parte de las autoridades, muriendo allí esa propuesta urbana. Sin embargo, los trazados viales futuros, se inspiran en gran medida en su propuesta. Rotival vuelve a Venezuela en 1946 a la Comisión Nacional de Urbanismo, por dos años, y finalmente es contratado por el Centro Simón Bolívar para replantear el problema de la Avenida Bolívar y el Plan de 1951.

En esta investigación que presentamos están diferenciados el Plan Rotival (1939), el Plan de 1951, la propuesta del Centro Federal (1951) y Tesis para Caracas (1959). El área de "intervención" que se analiza, es el área central de Caracas, constituida por la zona que va desde El Calvario - Avenida Bolívar y Parque Los Caobos. El lapso histórico para el estudio comprende desde 1936 hasta 1989.

LA AVENIDA BOLIVAR, 1951.



Fuente: Así es Caracas.  
Publicaciones "El Mes Financiero y  
Económico de Venezuela, 1951".

## 2/ ¿POR QUÉ UN DEBATE SOBRE EL "PLAN ROTIVAL" Y LOS SUBSIGUIENTES DESARROLLOS?

La investigación acerca del Plan Rotival de 1939, oficialmente llamado *Plan Monumental de Caracas*, y los desarrollos que le siguieron, nos brinda varias oportunidades. Una, la de conocer un hecho urbano concreto, a través de sus distintas aproximaciones; otra la de demostrar cuán necesarias e indispensables son las reflexiones teóricas e históricas formalizadas, sobre los hechos urbanos sobre todo en un medio y para una ciudad como Caracas, en donde existe tan poca tradición por el desarrollo de investigaciones monográficas de intervenciones específicas.<sup>6</sup>

Cada lectura es una aproximación distinta a una realidad urbana concreta que allí se da arribando en muchos casos a juicios diversos sobre el mismo hecho. No existe una visión de aproximación "única" o "total" que englobe los distintos puntos de vista, pero sí se puede identificar un conjunto de ideas que hace posible la coherencia de las distintas lecturas y convertirlas en un "debate" productivo acerca de la verdadera historia del pensamiento urbanístico de la época y su vínculo con el presente.

El debate que nos proponemos iniciar con esta investigación acerca del Plan Rotival y los desarrollos que le siguieron, asume en primer lugar, la dificultad de dar respuesta o aproximaciones globales de la ciudad en su conjunto. "...salvo que lo que se pretende sea dar respuestas metafísicas o edificar tautologías",<sup>9</sup> asume también la dificultad para la existencia de una teoría urbanística: "...las posibilidades de existencia de una teoría científica urbanística dependen de que ésta haya superado la naturaleza ideológica de su fundamento teórico..."<sup>10</sup> supone que es esencial dar importancia a lo particular dentro de lo universal y que omitir las consideraciones más particulares e irregulares y más interesantes "... conduce a la construcción de teorías tan artificiosas como inútiles..."<sup>11</sup>

En esta investigación sobre el Plan Rotival y posteriores desarrollos, se analizan circunstancias y hechos, como son, las características culturales de la época, la formación social del período, la dimensión urbana, la opinión de los "actores del Plan" en relación a la idea de ciudad que esa sociedad buscaba imponer, los enfoques urbanísticos que se manejaban, el trasfondo ideológico y las elecciones de naturaleza política y económica que influyeron en la conformación de tal intervención, así como de los juicios que pueden hacerse de su representación formal y su inserción en la problemática de la morfología urbana, en el caso de Caracas.

El conjunto de ensayos que se presentan giran alrededor de estos hechos y sin duda alguna, surgirán nuevos debates y polémicas por el énfasis, sesgo o

6/ Salvo algunas publicaciones tipo "crónica" que se han realizado, como el caso de "El Silencio" y el propio Plan Rotival de 1939.

9/ Antonio Fernández Alba, Prólogo a la Edición Española *El Significado de las Ciudades* de Carlo Aymonino, Hermann Blume Editores, Madrid, 1981, p. 12.

10/ Aldo Rossi, *La Arquitectura de la Ciudad*, p. 31.

11/ Aldo Rossi, *La Arquitectura de la Ciudad*, p. 61.



Fuente: Revista Municipal del Distrito Federal  
/ Número 1 / Nov. 1939.

ponderación con la que cada uno de ellos analice el Plan Rotival (1939-1951) y posteriores intervenciones.

### 3/ UN ITINERARIO DE INTERROGANTES A PROPOSITO DEL "PLAN ROTIVAL" Y LOS DESARROLLOS QUE LE SIGUIERON

¿Cuál es la situación del país, cuando llega Rotival en 1937, en relación con los recursos humanos existentes en el campo del urbanismo y con las propuestas de intervención realizadas y proyectadas hasta ese momento para la ciudad de Caracas?

La participación de Rotival, de acuerdo con la opinión de varios profesionales de la Comisión Nacional de Urbanismo y de la Dirección de Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, fue determinante en la elaboración de una variedad de propuestas urbanas.

¿Cuáles son los motivos que explicarían entonces las diferencias de enfoque entre el Plan de 1939, el de 1951 y la Tesis para Caracas de 1959?

¿Propiciaba ese viraje un medio más idóneo y rápido, cónsono con la dinámica de mercado inmobiliario? ¿Era también la adopción del modelo impuesto por el *urbanismo moderno* americano, enfoque cuyos objetivos favorecían una mayor rentabilidad del suelo, base clave para un mayor dinamismo en el crecimiento urbano, y permitía, a la vez, la solución a los problemas de tecnología urbana, relativas a la accesibilidad (dotación de servicios, etc.), dejando muy en segundo plano tanto el problema de la segregación social del espacio como la mediocridad del escenario urbano resultante?

¿Representa este urbanismo un tipo de intervención para el Estado, considerablemente menos costosa, que aquéllas que intentan soluciones *integradas*? ¿Es decir, propuestas formalmente coherentes, realizadas "como partes de ciudad" como fue el caso de El Silencio?



### ¿Es posible *recuperar* el Plan Rotival 1939?

Tal como lo afirma Rossi, hay planes o proyectos de intervenciones parciales que recorren los tiempos (El Silencio), otras permanecen como un emblema, una iniciativa no traducida sino a algunas construcciones y a algunas calles (Los Próceres), en otros casos, el plan ha acelerado procesos que ya actuaban o estaban por aparecer (San Agustín, Catia). "... *En otros casos aún, el plan ha sido proyectado hacia el futuro de modo particular; juzgado al principio inactual, bloqueado en sus primeras manifestaciones, ha sido después como si dijéramos 'recuperado' en épocas sucesivas demostrando la bondad de las previsiones*"<sup>13</sup> ¿Cuál es el caso del Plan Rotival 1939-1951 y de los posteriores desarrollos?

¿Podría decirse que los posteriores desarrollos tuvieron que pagar para siempre el pecado original, que fue precisamente el de reducir una generación de planes al sólo "construir una avenida central de treinta metros de ancho"?

Cuál será el signo del saldo que arrojará el balance a realizarse sobre el Plan Rotival y posteriores desarrollos, una vez considerado el conjunto de hechos que intervinieron en su concreción tanto de tipo político, social, económico como ideológico, técnico y formal?

13/ Carlo Aymonino, *Op. Cit.*, p. 252.

**PUBLICACIONES RECIBIDAS**

**CANJE**

**ALEMANIA**

Triolog

**ARGENTINA**

Summa  
Revista Universitaria de Geografía  
Cuadernos CEUR  
Medio Ambiente y Urbanización

**BRASIL**

Espaço & Debates  
Gávea  
Revista de Arquitectura (RA)  
Revista Rio de Janeiro

**COLOMBIA**

Asuntos Urbanos  
Revista Facultad de Arquitectura  
Revista FORO  
Sociología del Desarrollo

**COSTA RICA**

Estudios Sociales Centroamericanos

**CUBA**

Arquitectura y Urbanismo  
Arquitectura / CUBA

**CHILE**

Eure  
Revista de Geografía Norte Grande  
Ambiente y Desarrollo  
Proposiciones

**ECUADOR**

Arquitectura y Sociedad  
Publicaciones Centro de  
Investigaciones CIUDAD

**ESPAÑA**

Ciudad y Territorio  
Pensamiento Iberoamericano  
CEUMT. La Revista Municipal

**ESTADOS UNIDOS**

Journal of the American Planning  
Association

**EL SALVADOR**

El Salvador

**FRANCIA**

Cahiers des Amériques Latines  
Les Cahiers de l'IAURIF  
Urbanisme

**GUATEMALA**

Política y Sociedad

**ITALIA**

Bollettino Du  
Hinterland  
Rivista Economica del Mezzogiorno  
Spazio e Società

**JAPON**

Regional Development Dialogue

**MEXICO**

Estudios Demográficos y Urbanos  
Revista Mexicana de Sociología  
Trimestre Económico

**PERU**

Quehacer  
Socialismo y Participación

**VENEZUELA**

Cuadernos CENDES  
Espacio  
La Era Agrícola  
Revista Geográfica Venezolana (ULA)  
Síntesis Geográfica

## CUADERNOS DEL CENDES

### CUADERNO Nº 7

*Isabel Licha*  
Presentación

*Hebe Vessuri*

Perspectivas latinoamericanas en el estudio social de la ciencia

*Humberto Ruiz Calderón*

Formación de especialistas, cambio político y prospectiva sociohistórica

*Rafael Balderrama*

Estado actual del esfuerzo de ID en fuentes alternas de energía

*Irene Plaz Power*

La visión científicista de la informática

*Ocarina Castillo D'I*

Fuerzas Armadas y dominación en Venezuela

*Michel Coopedge*

La política de Acción Democrática

*José Agustín Silva Michelena*

Violencia y búsqueda de la paz en América Latina

---

### CUADERNO Nº 8

*Víctor Fajardo Cortéz*

Perspectivas de la economía venezolana

*Bernard Mommer*

La economía venezolana: de la siembra del petróleo a la enfermedad holandesa

*Giulietta Fadda*

La participación en el discurso político venezolano

*Mario Lungo Unclés*

La desobediencia social en Centroamérica

*Eveling Bravo Díaz*

El Golfo Pérsico como área de conflicto

*Nelson Prato Barbosa*

Entrevista a Francisco Mieres: la insurgencia ecologista

*Luis Gómez Calcaño*

Gramsci y las crisis históricas

### CUADERNO Nº 9

*Gastón Carvallo/Margarita López*  
Venezuela: Elecciones 1988

*José Guerra*

El problema cambiario en Venezuela

*Luisa M. Bethencourt G.*

La organización doméstica y la condición de la mujer en los sectores populares

*Karen Cronick*

El proceso de la toma de conciencia

*Nelson Prato Barbosa*

Entrevista a Sergio Aranda: Chile: El difícil regreso a la democracia

*Roberto L. Céspedes*

Crisis, actores subalternos y transición en Paraguay

*Francisco López Segrera*

La política exterior de Cuba hacia América Latina (1959-1988)

*Francisco Javier Alonso Escobar*

Israel frente a la creación de un Estado Palestino

*Aníbal Quijano*

Notas sobre los problemas de la investigación Social en América Latina

## URBANA 11 PROXIMO NUMERO

**Análisis de la Ley Orgánica de  
Ordenación Urbanística**

Artículos por:

*Victor Fossi*

*Hugo Manzanilla*

*Gustavo Urdaneta*

*Lourdes Meneses y Alberto Lovera*

**Diseño y evaluación económico-  
financiera para proyectos de  
urbanizaciones para el habitat  
popular**

*Giulietta Fadda*

**La Participación como  
"Encuentro" entre el Estado y una  
Comunidad Urbana de Caracas**

*Pietrenzo Piazza*

**Farmland Conversion into  
Urbanized Land**

URBANA es una publicación que recoge trabajos (artículos, ensayos, revisiones) inscritos dentro del campo urbano-regional:

**ARTICULO:**

describe resultados de un proyecto de investigación.

**ENSAYO:**

trata aspectos relacionados con el campo del Urbanismo, pero no está basado en resultados originales de investigación.

**REVISION:**

artículo solicitado por invitación del Consejo Editorial y comenta la literatura más reciente sobre un tema especializado.

Las colaboraciones deben ser enviadas por triplicado al Director o los Directores Asociados, quienes las someterán a revisión crítica de dos árbitros. La aceptación del trabajo para publicación será notificada oportunamente por el Editor al interesado, ella se basará en la calidad del contenido y en la presentación del material. Los manuscritos deberán ser concisos y correctos en su estilo y en el uso de abreviaturas; deben estar **mecanografiados a doble espacio** en papel tamaño carta, con amplios márgenes (los laterales no menos de tres centímetros y el superior e inferior no menos de dos centímetros) y páginas numeradas (inclusive aquellas correspondientes a notas, referencias, anexos, etc.).

Su extensión no podrá superar las **35 cuartillas**, escritas por un sólo lado del papel y las copias deberán ser claramente legibles. Los trabajos deben ir acompañados de un resumen que no supere la extensión de una cuartilla y que presente, de manera concisa, las ideas fundamentales del trabajo. Así mismo, debe anexarse una síntesis curricular del o de los autores, en no más de 4 líneas cada una.

El autor debe también indicar un título más breve para ser utilizado como encabezamiento de cada página.

Los **diagramas y gráficos** deben hacerse, preferentemente, en tinta china o

en copias de óptima calidad, claramente legibles. Las **figuras y fotografías** deben identificarse en el reverso a lápiz con el número que les corresponde. Todas las **ilustraciones** deben ser referidas como "Fig." o "Gráfico" numeradas correlativamente según orden de aparición en el texto (no por número de página). Debe presentarse una lista de figuras junto con las **leyendas** de cada una, mecanografiadas a doble espacio y en hojas separadas al artículo. Cada tabla debe también, presentarse en hojas aparte, éstas no deben duplicar material del texto o de las figuras. Las **fórmulas y ecuaciones** requieren una composición muy costosa de imprenta, hecha a mano. En caso de artículos que contengan ecuaciones y fórmulas, éstas deberán ser escritas a máquina o dibujarse claramente en tinta china para su reproducción en clisé. La Comisión Editora no considerará artículos con fórmulas, ecuaciones, diagramas, figuras o gráficos con caracteres o símbolos escritos a mano o poco legibles. En todo caso, los errores que puedan aparecer no serán responsabilidad de los editores.

En general, es conveniente acompañar el texto con una lista de todos los anexos: figuras, fotografías, tablas, etc., e identificar cada número de página del trabajo (incluyendo gráficos, fotos, planos, etc.) con el nombre del autor en el margen superior derecho.

Las **referencias bibliográficas** deben estar ordenadas alfabéticamente y si incluye notas aclaratorias, éstas deberán ser numeradas correlativamente por orden de aparición en el texto, tanto las **notas** como las **referencias bibliográficas** deberán ir al final del manuscrito.

Para suscripciones, canjes y trabajos a someterse a publicación, dirigirse a:

REVISTA URBANA  
 APARTADO 4455  
 CARACAS 1010-A  
 VENEZUELA