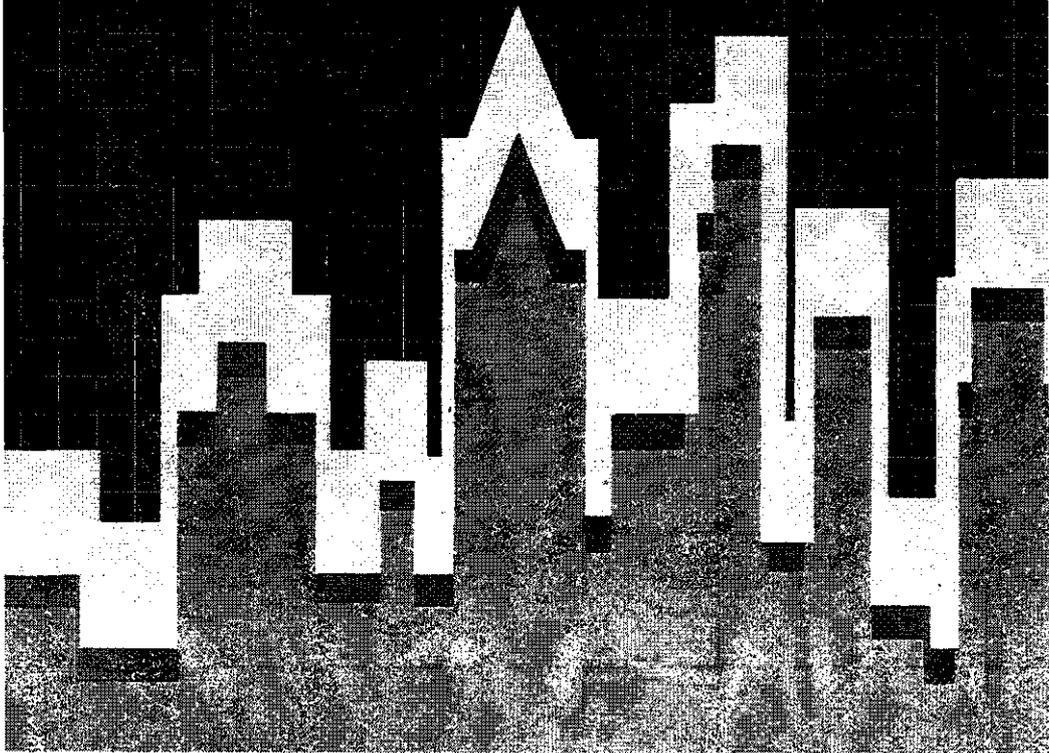


COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
CEPAL

LA CRISIS URBANA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

REFLEXIONES SOBRE
ALTERNATIVAS DE SOLUCION



COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

**LA CRISIS URBANA EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:
REFLEXIONES SOBRE
ALTERNATIVAS DE SOLUCION**



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 1989

LC/G.1571-P
Diciembre de 1989

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.90.II.G.4

ISBN 92-1-321336-0

INDICE

	<i>Página</i>
Nota	7
Introducción	9
Capítulo I - AREAS CRITICAS PARA LA FORMULA- CION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ...	15
A. Principales características del proceso de asentamiento humano	17
① El proceso de urbanización	17
2. La metropolización	33
3. Los asentamientos precarios urbanos	37
B. Algunos temas claves para la formulación de políticas de asentamiento humano	49
1. Antecedentes	49
2. Algunas áreas de políticas específicas	53
Bibliografía	71
Anexo	73
Capítulo II - METROPOLIZACION Y CRISIS	79
A. Los problemas metropolitanos	81
B. Los problemas metropolitanos frente a la crisis económica	87
C. Perspectivas para la planificación y gestión metropolitanas	94
D. La crisis del paradigma urbano latinoamericano	98
E. La crisis del pensamiento sobre la ciudad	107
F. Hacia un enfoque interdisciplinario global y dinámico ...	114
1. Condiciones de un enfoque de la ciudad	115
2. Interdisciplina y relaciones entre formas espaciales y procesos sociales	116
3. Avance hacia un enfoque comprehensivo y dinámico	122
4. La perspectiva ambiental urbana	126
G. Discusión de aspectos relevantes de la crisis urbana	130
1. ¿Son irreversibles los problemas constitutivos de la crisis urbana?	130
2. ¿Son los problemas constitutivos de la crisis urbana producto del excesivo tamaño y acelerado crecimiento de las metrópolis?	131

	<i>Página</i>
3. ¿Es inevitable el deterioro del medio físico natural y construido que se observa en las metrópolis?	132
4. El relativo fracaso de la planificación urbana ¿es un problema de enfoque o tan solo de ejecución técnica y de capacidad tecnológica?	134
5. El tipo y nivel de conciencia social que se observa ante la crisis urbana y, especialmente, frente a su dimensión ambiental ¿son suficientes para esperar una reacción social efectiva?	136
Capítulo III - PLANIFICACION Y GESTION DEL DESARROLLO NACIONAL: EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES	139
A. Los gobiernos locales y la planificación del desarrollo	141
B. El rol de los gobiernos locales	147
1. La centralización como obstáculo al desarrollo y la equidad	148
2. El municipio y las ventajas de un desarrollo descentralizado	151
3. Una política de apoyo a los municipios	156
C. Perspectivas para la planificación municipal en América Latina: crisis y paradigmas profesionales	157
D. La situación de la planificación municipal	162
1. La planificación municipal en la práctica corriente	162
2. Limitaciones de la gestión municipal	165
E. Hacia nuevos sistemas de planificación	168
F. Planificación participativa	172
G. La planificación de los asentamientos humanos a nivel de los municipios	175
H. El control de calidad del hábitat	181
I. Proyectos de gestión local	187

Nota

La presente publicación recoge textos elaborados en los últimos años por expertos de la CEPAL y por autores externos para la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos (antes Unidad de Asentamientos Humanos de la CEPAL), en cumplimiento de su programa de trabajo.

Los textos se han agrupado según tres líneas temáticas principales, que dan forma a los tres capítulos del libro:

El capítulo I, Areas críticas para la formulación de políticas de asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, resume los documentos de la CEPAL titulados respectivamente "Areas críticas para la formulación de políticas de asentamiento humano en América Latina y el Caribe: una síntesis" (LC/G.1379) y "Los condicionantes y consecuencias de los asentamientos precarios urbanos como marco para la formulación de políticas de vivienda, infraestructura y servicios para los grupos de menores ingresos" (LC/L.388).

El capítulo II, Metropolización y crisis, reúne dos trabajos de los consultores Francisco Sabatini y Ricardo Jordán Fuchs: "Metropolización y crisis en América Latina: problemas y perspectivas" (LC/L.383), y "La crisis urbana: elementos conceptuales para una aproximación ambiental" (LC/L.387), así como un estudio titulado *La crisis del paradigma urbano latinoamericano*, que fue preparado por Alfredo Gastal, experto de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, para el taller Las Ciudades Latinoamericanas en un Horizonte Temporal de 40 Años (São Paulo, agosto de 1986), organizado por el programa MAB-UNESCO y por la Universidad de São Paulo.

El capítulo III, Planificación y gestión del desarrollo nacional: el rol de los gobiernos locales, contiene un estudio sobre "Los gobiernos locales y la planificación del desarrollo nacional", de Osvaldo Dávila, ex Secretario General de la Secretaría General de Planificación del Gobierno de Ecuador, y un trabajo de Mario Rosales, del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales e investigador del Capítulo Latinoamericano de la IULA. Estos dos textos fueron

presentados en el seminario internacional sobre La Planificación y la Gestión del Desarrollo Nacional: el Rol de los Gobiernos Locales (Montevideo, octubre de 1986), organizado por la CEPAL, la Unión Internacional de Actividades Locales (IULA), el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay y la Intendencia Municipal de Montevideo. La última parte de este capítulo es una síntesis de un estudio de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos titulado *Perspectivas para la planificación municipal en América Latina* (E/CEPAL/G.1278) y de una ponencia de la misma Unidad titulada *La planificación municipal de los asentamientos humanos* y presentada en la Reunión Consultiva de Expertos en Metodología para la Planificación de Asentamientos Humanos en el Ambito Municipal (Cali, Colombia, agosto de 1983).

Con el propósito de dar continuidad y coherencia a este conjunto de trabajos se han hecho algunas modificaciones de forma en los originales.

La Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, editora de esta colección, desea expresar su reconocimiento a la División de Desarrollo Social, y en especial al experto señor Guillermo Rosenbluth, por la cooperación prestada en la revisión crítica de los textos.

INTRODUCCION

El estudio analítico de lo que hoy en día se conoce bajo la denominación del proceso de asentamiento humano y, más específicamente, de los rápidos procesos de urbanización y de concentración de la población, tan característicos de la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe, no es materia nueva en la región. De hecho, ya en el año 1959, en un ahora histórico seminario sobre "La urbanización en América Latina", realizado en la sede de la CEPAL en Santiago, Chile, se señalaron las más importantes características, los más agudos problemas y las principales áreas para la formulación de políticas de dichos procesos.

Desde entonces se han realizado en la región numerosos e importantes estudios, desde distintos enfoques disciplinarios y con diferentes aproximaciones teóricas y metodológicas, los que han contribuido enormemente a clarificar los fenómenos aludidos, especialmente en cuanto a sus determinantes y consecuencias demográficas, socioeconómicas y políticas; a sus vinculaciones con otros procesos, tales como el cambio social y el desarrollo, y a las variables que influyen en ellos y que pueden ser objeto de políticas públicas.

A su vez, por cierto, en el tiempo transcurrido, las circunstancias globales y particulares contextuales, así como las tendencias de los múltiples subprocesos vinculados a la urbanización y la concentración poblacional, han variado a veces de manera importante.

Los documentos que se presentan en este libro se fundamentan en ciertas premisas y supuestos básicos comunes, que constituyen lo que podría llamarse la base del pensamiento regional más de avanzada en el campo de los asentamientos humanos.

Dicho pensamiento se inscribe en la vertiente teórica que sostiene que los procesos de distribución y de asentamiento de la población se encuentran estrechamente vinculados con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúan determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización

del espacio están históricamente condicionadas por las características de la producción y sus implicaciones en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Así como los comportamientos económicos y sociales de la población dependen de la "forma cultural" de la sociedad a que dicha población pertenece, los asentamientos humanos son un producto cultural. Sin embargo, esta noción no ha sido, generalmente en el pasado, debidamente considerada en los estudios que sobre los asentamientos se han realizado, lo que condujo, sobre todo en los países en vías de desarrollo, a la elaboración de modelos de desarrollo socioeconómicos y urbanos basados en paradigmas que frecuentemente estaban alejados de la realidad de la mayoría de estos países.

La importancia creciente que se le ha venido dando últimamente a los dos conceptos señalados en los párrafos anteriores, ha conducido a un importante cambio de enfoque en la concepción de los problemas y soluciones tradicionalmente relacionados con la urbanización, el crecimiento urbano y, especialmente, con la vivienda. La visión anterior, fragmentaria y parcial, en que predominó una preocupación por aspectos sectoriales de la vivienda, la construcción y la planificación urbana, se sustituye por una concepción integral, en la que estas cuestiones se inscriben dentro del proceso de desarrollo socioeconómico. Desde esta perspectiva los asentamientos humanos no pueden tratarse en forma separada de los factores que influyen en la calidad de la vida y en el logro de los objetivos del desarrollo; los problemas del hábitat, en cuanto éste es expresión de procesos sociales, sólo podrán resolverse dentro de proposiciones generales de desarrollo nacional. Además, los asentamientos humanos no pueden ser considerados como una consecuencia pasiva del desarrollo socioeconómico, sino como uno de sus elementos más importantes; constituyen un tema específico de análisis y un importante campo de decisiones de políticas, que deben ser entendidas como formas de intervención deliberada sobre los diversos procesos que se vinculan con su desarrollo, y en virtud de los cuales se les orienta con el fin de lograr objetivos preestablecidos, socialmente aceptados y democráticamente compartidos.

Este planteamiento es especialmente válido en los países en desarrollo, por cuanto en ellos la formulación de políticas expresas de asentamiento, tanto en materia de ordenamiento territorial como de mejoramiento del hábitat, debe hacerse en condiciones de pobreza extrema, bajo la presión de un crecimiento demográfico y de una urbanización extraordinariamente acelerados y en una situación de

crisis generalizada en que se enfrenta la contradicción entre una restricción financiera y de la producción por una parte, y una creciente demanda de mayor equidad, participación y democracia, por otra.

La vertiente teórica aludida sostiene, además, que en los asentamientos humanos influyen distintos factores, que pueden agruparse en dos grandes categorías: por una parte, las repercusiones espaciales de los procesos de crecimiento económico y desarrollo social, es decir, el componente territorial del desarrollo nacional; por la otra, la calidad del hábitat como factor concreto y sintetizador de bienestar social. Las políticas nacionales de asentamientos humanos tienen, por lo tanto, que reconocer estas dos categorías para poder constituir formas eficaces de intervención. Gran parte de los problemas de los asentamientos humanos contemporáneos puede atribuirse a una falta de relación entre los mecanismos de decisión que corresponden a ambas categorías.

Se sostiene también que, como el asentamiento humano y el control del hábitat constituyen dos categorías diferentes en las cuales se puede intervenir, dichas políticas de asentamiento humano deberán concebirse como instrumentos destinados tanto a alterar el curso de los procesos que determinan la distribución espacial de la población, como a controlar la calidad del medio. Desde el primer ángulo, tendrían que orientarse hacia la racionalización de la ocupación, organización, equipamiento y uso del territorio nacional en función de una determinada política de desarrollo; desde el segundo, a mejorar la calidad del hábitat en las diversas categorías de tamaño y función de los asentamientos humanos. En el primer caso se trata de políticas nacionales derivadas de consideraciones de desarrollo socioeconómico; en el segundo, de políticas locales. Para coordinar ambas esferas es necesario introducir cambios importantes en la gestión administrativa de los asentamientos, que tocan de manera fundamental tanto la organización del Estado como la participación de la población.

Como ya se anotó, los problemas del hábitat han sido tratados en América Latina de modo fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo, y se han abordado, en general, desde la perspectiva de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y de dotación de servicios. Veinte años de experiencia han mostrado que este tipo de políticas tiene pocos efectos sobre la calidad del hábitat humano y que éste ha seguido deteriorándose a pesar de que una proporción considerable de las inversiones se ha concentrado en dichos rubros, y de que durante las dos últimas décadas estos sectores contaron con un importante caudal de recursos externos.

Por lo mismo, es urgente repensar los problemas del hábitat, reorientar las políticas nacionales de asentamientos humanos y reorganizar el aparato administrativo y de gestión local. Estas tareas suponen una nueva capacidad, tanto para relativizar conceptos generales dentro de la dimensión nacional con el fin de formular y aplicar nuevas políticas de asentamientos y de mejoramiento de la calidad del medio construido, como para reorganizar institucionalmente los mecanismos y procedimientos de gestión, y elaborar y poner en práctica programas y proyectos innovadores que constituyan alternativas a los tradicionales.

Suponen también el establecimiento de formas articuladas de intervención en el campo de los asentamientos humanos que, dentro del marco de las características especiales de cada sistema político, estén destinadas a armonizar los objetivos, políticas y proyectos del gobierno central con los intereses locales para mejorar el medio ambiente y las condiciones de vida de las comunidades territoriales y promover la participación de la comunidad.

En segundo lugar, las presentes reflexiones se apoyan en el postulado de que la crisis actual no es sólo de naturaleza económica; que, en buena medida, es producto de situaciones problemáticas "de arrastre", de tipo estructural, que históricamente han caracterizado el desarrollo económico, social y político de la región, y que muchos de sus efectos serán irreversibles, al menos en el corto y mediano plazo, por lo que es necesario considerarlos en el futuro como condicionantes de las políticas que se definan.

En este sentido puede sostenerse, aunque sólo sea como hipótesis de trabajo, que el conjunto de fenómenos a que se da el calificativo de críticos no son pasajeros, y que, más bien, son una manifestación del "agotamiento del sistema" y, por lo mismo, indicativos de cambios estructurales fundamentales que señalan nuevas condiciones duraderas —no pasajeras— que habrá que considerar como parámetros y variables independientes en el diseño de estrategias de mediano y largo plazo. Esto significa que, al menos en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y al control de la calidad del hábitat, se presenta el ineludible desafío de buscar formas de acción alternativas que permitan apartarse de conceptos y esquemas originados en contextos económicos, sociales y culturales diferentes a los que prevalecerán en el futuro.

Este esfuerzo, que requiere imaginación política, racionalidad económica y capacidad técnica adecuadas, no será fácil ni tendrá objetivos que puedan alcanzarse a corto plazo, pues supone nuevos instrumentos conceptuales y mayor preparación institucional y de

personal para aprovechar recursos naturales, capacidades humanas y características culturales hoy insuficientemente utilizadas. La reestructuración de las políticas de asentamiento, la revisión del aparato institucional que apoya la gestión de los asentamientos humanos y la capacitación de los actores que intervienen en el proceso se constituyen, en este contexto, en una empresa ineludible que exige profundos cambios conceptuales e institucionales.

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

En esta visión el destino y la calidad de los asentamientos humanos deja de ser una cuestión meramente técnica para transformarse en un asunto de interés público que compromete a la sociedad civil tanto como al gobierno; a su vez la participación de la comunidad en cuestiones propias de la existencia cotidiana se constituye en un instrumento insustituible para la intervención deliberada en los procesos sociales.

Esencialmente lo que la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos pretende es establecer, con esta publicación, un marco reflexivo sobre la temática de los asentamientos humanos ante las alternativas para el desarrollo futuro de la región, proponiéndose como fundamento de ese marco un ejercicio introspectivo de la realidad que se vive hoy y sobre la cual se abate en la actualidad una crisis cuyos límites aún no se han determinado.

Capítulo I

AREAS CRITICAS PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE ASENTAMIENTO HUMANO

De diversos estudios hechos por la Secretaría de la CEPAL se desprende que las características esenciales del proceso de asentamiento humano en la región son el acelerado ritmo de urbanización de la sociedad, una marcada tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades en unas pocas ciudades, y la persistencia de estructuras sociales, económicas y espaciales —sobre todo en los grandes núcleos urbanos y en las zonas rurales de la población— que fomentan y reproducen desigualdades sociales y económicas principalmente en cuanto a niveles de ingreso, a la satisfacción de las necesidades básicas y al acceso a la tierra y a los servicios. La expresión más dramática de dichas desigualdades se concreta en el surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos.

1. El proceso de urbanización

Como ya se señaló, una de las características más notables del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe es la acentuada tendencia hacia la urbanización y concentración de la población y hacia la constitución de sistemas de asentamientos predominantemente urbanos. Se trata, por cierto, de un proceso de honda raigambre histórica cuyas expresiones tienen larga trayectoria. Sin embargo, las modalidades que reviste su evolución reciente le confieren atributos particulares. Uno de ellos es la aceleración del ritmo con que grandes sectores sociales se incorporan a formas nuevas de producción, consumo y gestión; otro consiste en la formación de grandes ciudades, áreas metropolitanas y regiones urbanas, que priman en los sistemas urbanos nacionales. El ritmo adquirido por este proceso permite pronosticar que el asentamiento urbano será, en breve plazo, la modalidad de establecimiento predominante en América Latina. Su desenvolvimiento supone al menos dos expresiones concomitantes; una de índole demográfico-espacial y otra de orden socioeconómico.

A pesar de que las dimensiones con que se manifiesta el proceso de urbanización han sido motivo de creciente preocupación, los determinantes y efectos esenciales del mismo no parecen haber sido adecuadamente analizados. Aun cuando suele reconocerse que el rápido crecimiento demográfico, las modificaciones de las estructuras agrarias e industriales, las formas de relacionamiento externo de las sociedades nacionales y las innovaciones tecnológicas —particularmente en materia de transporte, comunicaciones e infraestructuras físicas— son elementos coadyuvantes del proceso de urbanización, el conocimiento que se tiene acerca de las interrelaciones más globales de este proceso con el de desarrollo sigue siendo débil. La investigación acerca de la repercusión que este proceso tiene sobre la dinámica y la estructura de la población, las formas y escalas de producción, los estilos y pautas de distribución y consumo, las transformaciones que experimentan las relaciones sociales, las modalidades de organización político-institucional y aun sobre ciertas dimensiones culturales e ideológicas, constituye un desafío de grandes proporciones.

No Parte importante de los estudios relativos al proceso de urbanización ha consistido en la elaboración de diagnósticos de situaciones que se perciben como críticas y que, a menudo, se denuncian con tonos de dramatismo. Las acciones derivadas de tales estudios han tenido, por consiguiente, un sentido eminentemente correctivo, orientado hacia la detención o el reencauzamiento de todo aquello que se ha detectado como tendencia no deseable. Muchos de los esfuerzos desplegados con el propósito de alterar estas tendencias son posibles de calificar como de magros resultados. La omisión de los factores determinantes ha conducido en la práctica a la aplicación de enmiendas parciales que, en su calidad de paliativos de los síntomas, han dado frutos en contadas oportunidades y por períodos más bien reducidos.

Desde otra perspectiva, muchos estudios del proceso de urbanización conciben a éste, y a su expresión concreta —la ciudad— como una realidad histórica que ha sido esencial para el logro de metas y objetivos de cambio social y desarrollo y que constituye un substrato ecológico fundamental para el desenvolvimiento de la vida social y las actividades económicas. Los análisis hechos desde esta perspectiva, sin embargo, no han contribuido, por lo general, a la identificación de variables claves que pudieran convertirse en objeto de políticas.

Es indudable que las ciudades han desempeñado un papel protagónico en la generación y transmisión de innovaciones, a la vez que han servido para crear condiciones que favorecen la diversificación de las estructuras económicas —entre ellas, la accesibilidad del

conocimiento científico y técnico, la disponibilidad de dotaciones físicas, la proximidad al mercado— que han redundado en el surgimiento de economías de escala, de complementación y de aglomeración, todo lo cual puede ser interpretado como un conjunto de requisitos necesarios para el crecimiento económico. Del mismo modo, las ciudades han contribuido a la estructuración de pautas de interacción social que suponen una creciente especificación de roles, una compleja trabazón institucional, una expansión de los mecanismos de comunicación y la instauración de múltiples canales de movilidad, factores todos que condicionan las continuas transformaciones de las relaciones sociales que representan un potencial de participación y de democratización en la elección de opciones de gestión y de articulación nacional.

Por cierto, muchos de los aspectos anotados acerca del papel del proceso de urbanización en la promoción del cambio social y, eventualmente, del desarrollo, dependen de las condiciones históricas en que se inscribe. Así, en la experiencia de las regiones de menor desarrollo, ese proceso se ha desenvuelto en el marco de una serie de insuficiencias en materia de producción de bienes y servicios, reproduciendo situaciones de desigualdad social que se manifiestan a través de una distribución generalmente regresiva del ingreso. En tales condiciones no resulta sorprendente que las ciudades, y especialmente las mayores concentraciones urbanas, presenten características de deterioro y de demandas insatisfechas cuya corrección obligaría a realizar ingentes inversiones, distraendo recursos escasos para fines que usualmente se consideran no directamente productivos. Desde este ángulo, la ciudad podría ser percibida como un elemento que obstaculiza el desarrollo económico y social. Sin embargo, es preciso tener presente que tanto la expresión de las necesidades básicas de la población como los conflictos que origina su insatisfacción no son un producto exclusivo del proceso de urbanización, ni siquiera de su aceleración, como tampoco son ellos consustanciales con las grandes concentraciones humanas. En rigor, lo que ocurre es que estas aglomeraciones ponen de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas a la vez que brindan medios para hacer evidentes las presiones para modificarlas. Parece indiscutible que la realidad material de las ciudades es, en lo fundamental, una indicación tanto del grado como del estilo de desarrollo de una sociedad determinada y que, por lo mismo, en las condiciones prevalecientes no es posible suministrar servicios urbanos básicos en forma plena en las ciudades de los países de menor desarrollo; la base material de los asentamientos humanos en su conjunto es un reflejo directo del tipo de desarrollo predominante.

En resumen, existe, pues, una relación entre desarrollo y urbanización, de modo tal que este último proceso puede ser entendido, simultáneamente, como consecuencia y requisito del primero. Si el proceso de desarrollo es comprendido como un conjunto de cambios que redundan en un aumento sostenido de la producción de bienes y servicios y del ingreso por habitante —con una traslación del eje central de la actividad desde el sector primario hacia la industria y los servicios— y en modalidades más equitativas de distribución social de los frutos del progreso técnico, el proceso de urbanización puede considerarse como un antecedente de tales transformaciones —en tanto las ciudades son el escenario de la diversificación económica y de la movilidad social— a la vez que como un resultado de las mismas en la medida que esos cambios contribuyen a acelerar el desplazamiento espacial de la población y tornan viables las formas urbanas de gran magnitud.

De lo anotado se desprende que el análisis del proceso de urbanización, de sus determinaciones y consecuencias, debe practicarse atendiendo a las interacciones específicas entre este proceso y el marco socioeconómico en que históricamente se inscribe. Dentro de este marco es necesario recalcar que la constatación de las consecuencias de la urbanización en términos, por ejemplo, de la difusión generalizada del deterioro ambiental y de las carencias de la prestación de servicios, no conduce, por sí sola, a la exploración de soluciones. Estas últimas deben quedar comprendidas dentro de las estrategias de asentamiento demográfico que sean formuladas como componentes de concepciones más globales de la planificación del desarrollo.

Desde esta perspectiva los cambios en la distribución espacial de la población y específicamente el proceso de urbanización constituyen una de las dimensiones más significativas de la temática de los asentamientos humanos. De igual modo, los cambios de diversa índole representados por ese proceso aparecen indisolublemente ligados a las modalidades que adopten el cambio social y el desarrollo.

a) *Expresiones demográfico-espaciales de la urbanización*

Como resultado del mantenimiento de una alta fecundidad y de importantes descensos de la mortalidad, posibilitados por la difusión de técnicas médico-sanitarias de bajo costo relativo, América Latina y el Caribe experimentaron un extraordinario crecimiento demográfico, superior al de cualquier otra región del mundo. De aproximadamente 159 millones de habitantes en 1950, la población se elevó a 275 millones en 1970 y se acercó a los 325 millones en 1980. El ritmo de crecimiento se fue acelerando hasta alcanzar un máximo

de 2.8% anual en el primer quinquenio de los años sesenta, para luego atenuarse progresivamente de modo que el valor actual de la tasa de incremento es de alrededor de 2.8%; sin embargo, cabe destacar que los efectivos humanos de América Latina y el Caribe se duplicaron en el cuarto de siglo anterior a 1980.

A causa de la acelerada multiplicación de su población, la densidad demográfica de América Latina se incrementó de 8 habitantes por kilómetro cuadrado en 1950 a cerca de 18 en 1980. Sin embargo, la distribución de la población en el espacio regional pone de manifiesto marcadas diferencias; las densidades nacionales fluctuaban, en 1980, entre 5 y más de 200 habitantes por km². Las densidades demográficas latinoamericanas continúan siendo, no obstante, relativamente bajas dentro del ámbito mundial; los únicos países que ostentan valores comparativamente elevados son El Salvador y algunas de las naciones del Caribe. Las variaciones de la densidad son todavía mucho más notorias dentro de los países; con frecuencia se presentan áreas de aglutinación de población que ocupan reducidas superficies y vastos territorios francamente subpoblados. Aun cuando esta situación sufrió modificaciones entre 1950 y 1980, ha habido una tendencia al aumento de la concentración, y más recientemente, hacia la disminución de las áreas de escaso poblamiento.

La tendencia a la concentración de la población regional queda de manifiesto al considerar la evolución del grado de urbanización. Mientras que en 1950 los habitantes urbanos de América Latina (alrededor de 40 millones de personas) representaban un cuarto de la población total, en 1980 cerca de la mitad de los latinoamericanos (unos 166 millones) vivía en localidades de 20 000 y más habitantes. Algo más de los dos tercios del crecimiento total de la población regional en el período 1950-1980 fue absorbido por los asentamientos de esa magnitud. Estas cifras son ilustrativas de la intensidad adquirida por el proceso de urbanización de América Latina como consecuencia directa de las diferentes pautas de crecimiento total de las poblaciones urbana y rural.

En todos los países de América Latina la población urbana se incrementó, durante el período 1950-1980, mucho más rápidamente que la población rural. En la región en su conjunto la tasa de crecimiento urbano fue más de tres veces superior a la rural. Aún más, en catorce países la tasa de crecimiento anual de la población urbana fue superior a 4%, lo que supone una duplicación del número de habitantes urbanos en un lapso menor que veinte años. Solamente en tres países —Argentina, Uruguay y Cuba— se registraron tasas anuales de crecimiento urbano de alrededor de un 3% o menos, no obstante

lo cual la diferencia entre éstas y las de crecimiento rural indican un ritmo claramente expansivo de la urbanización.

Dos factores concurren simultáneamente a la explicación del rápido crecimiento urbano: una tasa relativamente elevada de incremento natural de la población total —fruto de la diferencia entre una alta aunque decreciente fecundidad y una mortalidad en continua reducción— y la transferencia neta de población entre áreas rurales y urbanas. Este último factor está constituido, a su vez, por dos conjuntos de elementos: la existencia de corrientas migratorias entre las áreas rurales y urbanas y la reclasificación de la población de las áreas rurales, sea por efecto de la expansión física de las ciudades que absorben localidades anteriormente rurales o como resultado del crecimiento de algunas de éstas, que pasan a ser urbanas al superar un cierto umbral de tamaño. A partir de estimaciones indirectas, puede sostenerse que, como promedio para América Latina, la contribución del crecimiento natural probablemente represente algo más de la mitad del incremento urbano total, en tanto que la transferencia neta de población rural, que da cuenta del resto, parece estar formada principalmente por la migración de individuos de origen rural. Aparentemente, según estudios efectuados recientemente por las Naciones Unidas, la contribución relativa de la transferencia de población rural tendería a aumentar en los países que registran tasas más bajas de crecimiento de la población total. Como parece obvio, las tasas más altas de crecimiento urbano se advierten en los países en que el crecimiento de la población total se expresa en tasas más elevadas; sin embargo, el factor que efectivamente contribuye a la elevación del grado de urbanización es la transferencia neta de población rural, cuyo peso relativo parece ser mayor en los países con más bajas tasas de crecimiento de la población total.

Si bien el crecimiento que presentan las áreas urbanas resulta muy superior al de las rurales, lo cual es indicio claro tanto del ritmo adquirido por el proceso de urbanización latinoamericano como de las tendencias concentradoras de población, la distribución de los habitantes según categoría de tamaño de las localidades muestra una imagen más nítida del perfil de concentración. En 1950 la quinta parte de la población total de sólo cuatro países, los de más alto grado de urbanización —Argentina, Cuba, Chile y Uruguay— residía en ciudades de 100 mil y más habitantes; en 1980, en cambio, eran diecisiete los países en que se superaba esa proporción. Aún más, las grandes áreas metropolitanas, de un millón y más habitantes, concentraba el 9% de la población latinoamericana en 1950 y más del 28% en 1980; en este último año cerca de la mitad de los habitantes urbanos de la región se asentaban en aquellas grandes áreas

metropolitanas. El crecimiento de estas últimas se ha visto incentivado por corrientes migratorias procedentes del resto de los sistemas urbanos nacionales.

Las cifras presentadas ponen de manifiesto la intensidad adquirida por el proceso de urbanización regional, así como la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura. De mantenerse las tendencias observadas, es bastante probable que, hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2 000 localidades de 20 000 y más habitantes, y que más de la mitad de esta población urbana esté establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas. Aun en los países que hoy muestran un grado relativamente bajo de urbanización, es previsible que los habitantes urbanos sean más numerosos que los rurales hacia fines del siglo XX.

Con relación a los asentamientos humanos rurales, es conveniente señalar algunas características de tipo cuantitativo. La adopción de la cifra de 20 000 habitantes como criterio de delimitación entre localidades urbanas y rurales no implica suponer que estas últimas configuren una suerte de residuo indiferenciado. Es posible discernir, al menos con fines analíticos, dos grandes categorías de asentamiento de la población rural: una que identifica establecimientos de índole transicional, denominados rural-urbanos, y otra de naturaleza netamente rural; el límite entre ambas categorías puede fijarse en los 2 000 habitantes.

Se ha estimado que alrededor del 10 o 15% de la población total de América Latina residía en localidades que, en 1980, tenían entre 2 000 y 19 999 habitantes. Entre 1950 y 1970 muy cerca de 430 localidades o pueblos de ese tamaño se incorporaron a los sistemas urbanos de los países, por el hecho que sus poblaciones fueron reclasificadas al exceder los 20 000 habitantes; este crecimiento refleja la contribución tanto del aumento vegetativo como de la transferencia de población desde otras localidades. No obstante, la magnitud relativa de esta reclasificación, es probable que los pueblos rurales continúen reteniendo una proporción importante de la población total en los países de menor grado de urbanización.

El grupo de localidades de menos de 2 000 habitantes es, sin duda, el más numeroso en cuanto a la cantidad de asentamientos que comprende. El crecimiento total de su población, sin embargo, ha experimentado una atenuación, fundamentalmente a causa de la migración y la absorción física o la anexión por parte de los núcleos urbanos. Alrededor de 1980, algo más de un tercio de la población latinoamericana residía en este tipo de localidades eminentemente rurales. Resulta conveniente, sin embargo, distinguir dos conjuntos

dentro de estas últimas. El primero está compuesto por pequeños centros que tienen entre 500 y 1 999 habitantes, en los cuales suelen establecerse algunas funciones de servicios y de transporte y comunicaciones, que tienden a satisfacer demandas de la población circundante, a la vez que constituyen puntos de acopio y de comercialización a escala reducida. Estos pequeños centros representan una cuarta parte de la población netamente rural de América Latina. Un segundo conjunto, que da cuenta de la mayor parte de la población eminentemente rural, está formado por villorrios, caseríos y habitantes que viven en forma dispersa. Sin duda el grado de dispersión de esta población varía según su mayor o menor proximidad a localidades de mayor tamaño o a rutas de comunicación y constituye, por lo común, una modalidad de asentamiento precario, en términos de la satisfacción de necesidades básicas, que no ha sido motivo de suficiente estudio.

No obstante que la presentación de los indicadores demográficos de la distribución espacial de la población requeriría un análisis más profundo que contribuyera a identificar la variedad de situaciones existentes en la región, los elementos mencionados permiten advertir que el proceso de urbanización ha ido adquiriendo una condición preeminente. Esta preeminencia se hará todavía más clara en los dos próximos decenios. Las proyecciones disponibles permiten señalar que en los años que restan del presente siglo se producirán cambios significativos en las pautas de asentamiento humano. Los sistemas urbanos nacionales se tornarán más densos, con una creciente gravitación de las ciudades de 100 000 y más habitantes (en unas 600 de estas ciudades tenderá a concentrarse bastante más que la mitad de la población total de la región), destacándose entre ellas las grandes concentraciones y conurbaciones. Por otra parte, los núcleos urbanos de menor tamaño se verán ampliados en número con la reclasificación de los asentamientos mixtos rural-urbanos, y es probable que en algunas zonas que aún se encuentran débilmente pobladas persistan las formas dispersas de establecimiento de la población.

b) *Expresiones socioeconómicas del proceso de urbanización*

Como se ha señalado, la explicación inmediata del proceso de urbanización, en su expresión demográfica, reconoce la intervención de dos factores globales: el crecimiento natural de la población urbana y la transferencia neta rural-urbana de población. Ambos factores encuentran sus agentes de determinación en el complejo de condiciones que forman parte de las estructuras económicas y sociales vigentes en la región. La identificación precisa de los elementos pertinentes y de los mecanismos de causación constituye todavía una

tarea en gran parte por realizar. Aquí sólo se hará referencia somera a algunas indicaciones muy generales acerca de cambios acaecidos y que pueden interpretarse, en rigor, como situaciones concomitantes con la urbanización de América Latina. Como toda presentación de carácter global, la que sigue incurre en una simplificación y debe ser considerada como una breve enumeración.

Aunque durante los últimos decenios se han observado indicios de cambio en las características que históricamente han presentado las estructuras agrarias de la región, puede sostenerse que ellas, muchas de las cuales todavía persisten, constituyen antecedentes de la aceleración adquirida por el proceso de urbanización. Entre los rasgos más generalizados de esas estructuras cabe mencionar una alta concentración de la propiedad del suelo agrícola que, como se sabe, con frecuencia se ve acompañada de una extrema subdivisión de la tierra en las áreas de minifundio. Tales modalidades de tenencia de este recurso básico se encuentran asociadas con un escaso desarrollo tecnológico y con relaciones laborales predominantemente dependientes que, en presencia de una oferta abundante de mano de obra, generan ingresos monetarios muy reducidos para la gran mayoría de la población ligada a las actividades agropecuarias. Las formas de organización de la economía rural correspondiente a esas estructuras fueron en el pasado compatibles con un ritmo relativamente bajo de crecimiento natural de la población, resultante de la mantención de muy altas tasas de mortalidad que tendían a cancelar los efectos de elevadas tasas de natalidad. Hacia los años treinta las tasas de mortalidad comenzaron a disminuir cada vez más, y como las de natalidad se mantuvieron relativamente elevadas por un período prolongado, las áreas rurales experimentaron un importante crecimiento demográfico. Dado que la falta de dinamismo de la organización productiva rural predominante se traducía en una débil capacidad de absorción de fuerza de trabajo, el aumento demográfico de las áreas rurales condujo a una intensificación de la migración hacia las áreas urbanas.

De modo más o menos simultáneo, la gran depresión mundial de los años treinta y las interferencias del mercado internacional motivadas, más tarde, por la Segunda Guerra Mundial, generaron condiciones favorables para la sustitución de importaciones de algunos bienes manufacturados de consumo habitual. Las corrientes de inversión públicas y privadas se canalizaron entonces hacia el establecimiento de industrias cuya producción se orientaba a satisfacer la demanda interna. Como las ciudades de mayor tamaño garantizaban un mayor acceso al mercado interno, además de ofrecer una serie de ventajas comparativas, las decisiones de localización

obviamente favorecieron a estos núcleos urbanos. La concentración de actividades industriales y de servicios públicos y privados en estas ciudades contribuyó, como ya se indicó, al paulatino surgimiento de economías externas de aglomeración. A su vez, el perfeccionamiento de los mecanismos financieros condujo a una intensificación de la acumulación de capital mediante transferencias netas procedentes del resto de los territorios nacionales. En tales condiciones, las ciudades ofrecían aparentes posibilidades de empleos diversificados y de ingresos monetarios que, sin duda, representaban una contrapartida frente a las restricciones del mercado de trabajo de las áreas rurales.

La recepción de continuas corrientes migratorias de individuos que buscan mejorar sus condiciones de vida, las tendencias amplificatorias de la concentración de industrias y servicios y la centralización de los agentes públicos y privados de gestión, han dado lugar a una considerable expansión de las áreas urbanas, especialmente de las de mayor tamaño. De este modo, los sistemas urbanos nacionales aparecen presididos por unas pocas urbes principales que guardan, con relación al resto de las ciudades, una primacía relativamente elevada, en el sentido que sus magnitudes físicas, demográficas y económicas resultan ser varias veces superiores a las de las ciudades que les siguen dentro de la jerarquía de los asentamientos de los países. Los efectos concentradores y centralizantes se reproducen, a su vez, en la medida que las economías de aglomeración generadas en las grandes ciudades establecen condiciones que favorecen una rentabilidad superior de las inversiones. Además, el sector público tiende a concentrar recursos en estas urbes para solventar los costos de los elementos de infraestructura y los servicios requeridos para asegurar su funcionamiento.

Tal como se mencionó anteriormente, las estructuras agrarias de los países latinoamericanos han experimentado en décadas recientes cambios cuyos efectos parecen haber elevado las presiones que tienden a expulsar población. Así, en ciertas áreas, como un medio para elevar la rentabilidad del capital y para obviar la incidencia de las reformas agrarias, se han introducido innovaciones tecnológicas que han dado lugar a una creciente disminución de las explotaciones de uso intensivo de la mano de obra y a un incremento en la estacionalidad en la demanda de fuerza de trabajo. Por otra parte, muchos de los esquemas de reforma agraria parecen haber desembocado en una reducción de las oportunidades laborales, ya sea porque se orientaron a una asignación preferentemente individual—o familiar— de las tierras, o porque se llevaron a la práctica en medio de un proceso de movilización campesina al cual los terratenientes

respondieron adoptando mecanismos contractuales que permiten obviar la sindicalización. De un modo u otro, muchos de estos cambios han tenido como efecto neto una tendencia a restringir la oferta de puestos de trabajo en el sector agropecuario, efecto éste que no ha sido suficientemente contrarrestado mediante planes y programas de colonización de nuevas tierras. Por consiguiente, al ver mermadas sus expectativas de empleo, conjuntos importantes de población se han desplazado hacia las áreas urbanas. Además, la extensión de los servicios educacionales, y la transmisión de contenidos de enseñanza que promueven valores y motivaciones no susceptibles de satisfacer en el medio rural, fortalecen las presiones migratorias.

A su vez, las restricciones de la demanda interna, ocasionadas por una distribución generalmente regresiva de los ingresos, han conducido a la formación de situaciones de tipo cuasi monopólico de la oferta. Con ello, varios establecimientos fabriles han ido perdiendo su carácter nacional para integrarse como ramas o agencias subsidiarias de grandes empresas transnacionales, las que han desplazado, en muchos casos, a los pequeños productores. Entre los efectos de estos cambios cabe destacar que la creciente aplicación de tecnologías que hacen uso intensivo del capital ha ocasionado restricciones en la demanda de fuerza de trabajo dentro del medio urbano; a ello se debe, en parte, el hecho que el excedente relativo de población económicamente activa de las ciudades se haya ido incorporando a funciones de servicios de la más variada índole.

Otro de los efectos ha sido el aumento de la concentración económica en las grandes ciudades, que de este modo absorben recursos humanos y físicos del resto del territorio de los países. Sin embargo, como muchas de las industrias dependen de grandes volúmenes de importaciones, y como sus productos están orientados a satisfacer la demanda establecida en esas mismas ciudades, ellas no contribuyen a intensificar el uso de recursos naturales nacionales, por lo que su impacto dinamizador resulta más bien exiguo y bastante reducida su capacidad para absorber fuerza de trabajo no urbana.

Atendiendo a las condiciones someramente descritas, no resulta sorprendente constatar que los migrantes de origen rural, o procedentes de ciudades pequeñas, tiendan a inscribirse, al menos durante una primera etapa, principalmente en los estratos urbanos más bajos. Estos se distinguen por situaciones de subempleo, menguados e irregulares ingresos, carencia de educación formal adecuada y una marcada precariedad en cuanto se refiere a sus condiciones materiales de existencia. De esta forma, la continua afluencia de migrantes parece contribuir a mantener, y en muchos casos a empeorar las desigualdades económicas y sociales de las

ciudades, especialmente de las más grandes, así como a la degradación del medio.

Por cierto, los migrantes no constituyen un estrato social homogéneo ni específico. En rigor, se distribuyen entre las diferentes capas existentes en las ciudades, y están también expuestos a experiencias de movilidad. Lo que se sostiene es que, en una alta proporción, estos migrantes, durante sus primeras etapas de residencia urbana, se integran a los grupos más desposeídos que existen en las ciudades. Por lo demás, las estructuras sociales de éstas presentan desigualdades que manifiestan, tal vez de modo más evidente, la mayor o menor falta de equidad existente dentro de las sociedades nacionales. Dependiendo de cuán acentuadas sean tales desigualdades, lo cual probablemente guarda relación con la trayectoria histórica del proceso de urbanización de cada país, es posible identificar distintas configuraciones de estratos medios. Estos últimos tienen una significación relativa que depende, en alguna medida, de la expansión adquirida por los servicios educacionales, el funcionamiento del mercado de trabajo para profesionales y técnicos y el grado de apertura —o de democratización— de los sistemas de decisión. En algunos países estas capas medias están en gestación; en otros, constituyen un sector social relativamente amplio, consolidado sobre bases sólidas y claramente diferenciables en cuanto a sus aspiraciones y pautas de comportamiento colectivo.

Estas observaciones son muy generales y simplifican la compleja y diversificada realidad sociocultural urbana. Individuos y grupos que, desde el punto de vista de su inserción en la estructura productiva, se entenderían como pertenecientes a algunos de los estratos mencionados, presentan comportamientos que, desde el punto de vista normativo-conductual, podrían esperarse en otros sectores sociales. Por lo demás, los llamados estratos bajos comprenden capas muy disímiles, que van desde el obrero asalariado industrial hasta el poblador marginal que desarrolla estrategias no convencionales de subsistencia.

Debido principalmente a la importancia relativa de las actividades económicas que en ellas tienen lugar, las ciudades mayores se distinguen porque su población percibe ingresos personales mayores que los promedios nacionales. Asimismo, las diferencias en cuanto a su distribución entre estratos suelen ser menos marcadas. Obviamente, estas comparaciones están limitadas por una serie de condiciones. Entre ellas cabe señalar que mientras en las ciudades principales se han universalizado las relaciones de tipo monetario, en buena parte del resto de los asentamientos humanos persisten formas simples de intercambio que no necesariamente significan uso del

dinero. Otro elemento que debe tenerse presente es que el costo relativo de la subsistencia cotidiana suele ser más alto en un medio urbano, donde el acceso a la alimentación y la vivienda depende de modalidades formales de comercialización. Además, la residencia en la ciudad entraña otros costos por concepto de servicios y transportes, que habitualmente no están presentes, o por lo menos no se manifiestan con intensidad similar, en los ambientes rurales. Tampoco puede desconocerse que en las localidades urbanas existen múltiples mecanismos de comercialización y de créditos que, en última instancia, incentivan el mayor consumo. Estas condiciones permiten entender por qué, a pesar de los mayores ingresos monetarios obtenidos, los habitantes urbanos suelen tener una propensión al ahorro relativamente baja.

Las pautas de estratificación social, tan someramente reseñadas, se aprecian en forma más evidente cuando se consideran las modalidades de organización social del espacio urbano. Con frecuencia se advierten situaciones de segregación o de usos marcadamente diferenciados de este espacio en virtud de la intervención de estilos de apropiación privada y de gestión del medio condicionados por las estructuras sociales de poder vigentes. Así, los sistemas institucionales de comercialización del suelo urbano, en condiciones oligopólicas de la oferta, contribuyen al desenvolvimiento de modalidades altamente especulativas que van en detrimento de los estratos de menores ingresos. De otro lado, los costos que significa el suministro de ciertos servicios y dotaciones físicas suelen ser absorbidos por el Estado, sin ser pagados, al menos de modo proporcional, por los agentes privados que se benefician de la acción pública. Esto equivale a un tipo de subsidio que es costado por la sociedad toda y cuyos frutos, que redundan en una valorización diferencial del espacio urbano, son cosechados por una minoría. Habitualmente la principal fuente de financiamiento de tales costos está constituida por impuestos indirectos, cuyo control administrativo generalmente es más fácil que el requerido en el caso de los impuestos directos. Estos, como es obvio, tienen efectos regresivos sobre la distribución del ingreso. A consecuencia de estos procedimientos, las desigualdades sociales tienden a incrementarse, dando lugar al surgimiento, dentro del casco urbano, de subsistemas socioespaciales homogéneos, separados entre sí. Consecuentemente, se genera una creciente separación y distancia cualitativa en el ambiente urbano.

A menudo se sostiene que las diferencias producidas por la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población constituyen una fuente de deterioro ambiental. Se trata de lo que se ha dado en llamar la "contaminación de la pobreza". El conjunto de agentes

depresores de la calidad de la vida en el medio urbano representa, en rigor, formas de deseconomías externas de aglomeración que, a escala de los grupos sociales más desposeídos, se revelan como desajustes estructurales entre el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y las condiciones impuestas por el medio. Los altos valores del suelo y de la construcción conducen, merced a la operación de mecanismos mercantiles y financieros de índole especulativo, a una disminución gradual del espacio disponible por persona.

La expansión física de las grandes ciudades va acompañada por la presencia de varias formas de suburbanización. Las clases altas se asientan y se relocalizan continuamente en busca de ambientes cualitativamente más gratos y en áreas plenamente dotadas de servicios e infraestructura. Los estratos de menores ingresos se establecen en tierras vacantes que están a la espera de la plusvalía urbana y sobre las cuales erigen habitaciones provisorias carentes de servicios. Por otra parte, el ordenamiento de la estructura urbana en expansión entraña condiciones de congestión que constituyen desajustes entre la capacidad de los sistemas físicos y la magnitud de las demandas sociales que se les imponen. Una fracción importante del transporte urbano de las grandes ciudades latinoamericanas atraviesa las áreas centrales, ocasionando situaciones de saturación, aumento de los niveles de contaminación y condiciones de inseguridad para peatones y pasajeros. La creciente demanda de transporte público da lugar a ingentes inversiones públicas destinadas a aumentar el parque de vehículos y a habilitar autovías expeditas y medios más veloces de desplazamiento.

c) *Problemas y desafíos planteados por la urbanización y la concentración urbana*

Dado que la urbanización latinoamericana en la mayor parte de su evolución, se ha realizado antes del crecimiento industrial y sin necesariamente registrar una modificación sustantiva de la organización productiva agraria, tiene atributos estructurales problemáticos que afectan a las pautas globales de distribución espacial de la población. Entre estos problemas —ya crónicos— cabe mencionar situaciones de desempleo y subempleo, una fuerte expansión de actividades terciarias de baja productividad, ingresos reducidos e irregulares, insuficientes ritmos de ahorro e inversión, una demanda restringida y una oferta más bien limitada de bienes y servicios. A su vez, como la fase de crecimiento industrial tendió a favorecer localizaciones en las que ya existía una demanda, el resultado ha sido una creciente concentración en las ciudades de

mayor tamaño de los equipos de producción y de los servicios que les son concomitantes. Tal concentración, que se ha ido reproduciendo y ampliando, ha desempeñado un papel importante en la generación o acentuación de diferencias económicas entre las distintas unidades territoriales de los países. Esto ha redundado en la conformación de sistemas urbanos que se distinguen por un alto grado de primacía y por la carencia de ciudades de tamaño intermedio con estructuras económicas suficientemente diversificadas como para generar opciones de localización.

Sin duda, esta característica resultaría excesivamente simple si no reconociese la raigambre histórica de los estilos de ocupación de los espacios nacionales, en los que influye decisivamente la existencia de recursos naturales susceptibles de comercializarse en el mercado internacional. También cabe reconocer la gravitación que, desde tiempos coloniales, ha tenido la centralización de las instancias de decisión política. Debe tenerse presente, además, la fuerte dependencia externa de la región que, con variantes, se ha manifestado a través de procesos económicos, tecnológicos, culturales y sociopolíticos. La consideración de todos estos elementos permitiría sostener que las grandes áreas metropolitanas de los países latinoamericanos han actuado simultáneamente como núcleos centrales de la distribución de la población y las actividades dentro de los espacios nacionales, y como núcleos periféricos dentro del sistema de intercambio que rige los macroespacios internacionales.

Atendiendo a las características señaladas, es posible formular algunas apreciaciones preliminares acerca de las condiciones que podrían regir el futuro del proceso de urbanización latinoamericano. Si el desarrollo de esta región se basara en una intensificación de la producción agropecuaria y en una diversificación de la estructura industrial —a fin de sustituir importaciones de productos intermedios y aun de bienes de capital— podría esperarse que la urbanización continuase su ritmo acelerado, lo cual implica la necesidad de afrontar nuevas y mayores demandas de infraestructura. Es posible que estas condiciones obliguen a una reformulación de los esquemas de organización espacial, a fin de generar alternativas a las áreas metropolitanas mediante la promoción de economías externas de aglomeración en otras localidades de los sistemas urbanos nacionales. Sin duda, sería necesario efectuar ajustes bastante importantes de los estilos de desarrollo para incentivar cambios sustantivos en las pautas de distribución espacial de la población y en la configuración territorial de los asentamientos humanos. Tales ajustes, a su vez, implicarían decisiones que contribuyan a una situación de mayor equidad social. En ausencia de tales cambios, las opciones para la

población serían cada vez más restringidas, y tendería a agudizarse la concentración en la ciudad principal, o a tornarse más conflictivas las presiones sobre las estructuras productivas del medio rural. La consolidación de un estilo de desarrollo que implica una muy fuerte concentración de los ingresos, un incentivo a la especulación financiera, un detrimento del rol del Estado como agente de redistribución de los frutos del crecimiento económico y una base económica apoyada esencialmente en la explotación de las llamadas "ventajas comparativas", podría conducir a un deterioro de las condiciones materiales de existencia de la población y a la reducción de las posibilidades efectivas de intervención en las instancias de decisión social y económica.

Se ha postulado en estas notas que los factores determinantes del deterioro del medio urbano y de los déficit cuantitativos y cualitativos de provisión de servicios demandados por la población radican en problemas estructurales de funcionamiento de las sociedades latinoamericanas. La disparidad entre el ritmo de crecimiento económico y las pautas de distribución del ingreso generado han redundado en un alto grado de concentración demográfica en las grandes ciudades. Dentro de éstas se percibe que los problemas estructurales de la sociedad se expresan más nítidamente, lo que, al parecer, guarda relación con el tamaño adquirido por las urbes y con la falta de equidad en las modalidades de organización social del espacio. Desde un punto de vista esencialmente técnico, podría sostenerse que trascendidos ciertos umbrales de tamaño urbano —en términos de población y de superficie— los costos marginales que demanda la satisfacción de necesidades básicas tienden a elevarse por encima de los beneficios. Deberían surgir, por lo tanto, nuevos esquemas de estructuración urbana fundamentados en un cuidadoso análisis de tipo costo-beneficio, que permitan confrontar diferentes modalidades posibles de asentamiento. Ello no quiere decir, sin embargo, que la causa del deterioro y de las deficiencias sea el tamaño o la velocidad de crecimiento de la ciudad; estas condiciones son, como reiteradamente se ha manifestado, consecuencias del proceso de cambio social. Por lo tanto, el análisis técnico debería reformular el contenido social de los términos de costo y de beneficio al explorar alternativas para el curso futuro.

En suma, el proceso de urbanización plantea a los países de la región un desafío de enorme envergadura. Los efectos aparentemente "inevitables" de la concentración poblacional en unas pocas ciudades —deterioro urbano, insuficiencias y carencias de servicios, congestión, múltiples formas de contaminación— exigen un gran esfuerzo de

planificación que no se reduzca al empleo de paliativos, frecuentemente muy onerosos y poco eficaces. Se trata de un reto histórico que exige el análisis y la investigación de las interrelaciones entre los procesos de urbanización y de desarrollo económico y social, considerando sus efectos y la definición de los criterios necesarios para formular estrategias y seleccionar instrumentos de acción.

2. La metropolización

El fenómeno de la metropolización —en algunos casos de "megalopolización"— es especialmente importante dentro del proceso de asentamiento de la población. En 1980, en el mundo había diez ciudades de más de diez millones de habitantes, entre ellas Ciudad de México con 15 millones, São Paulo con 13.5, Rio de Janeiro con 10.7 y Buenos Aires con 10.1. En las estimaciones para el año 2000 seis ciudades de la región figuran entre las 35 más grandes del mundo. Ellas son: (1) Ciudad de México, con 31 millones de habitantes; (2) São Paulo, con 25.8; (7) Río de Janeiro, con 19.0; (15) Buenos Aires, con 12.1; (26) Bogotá, con 9.6, y (31) Lima/Callao, con 8.6 (el número entre paréntesis indica la ubicación en la lista).

Se estima que entre los años 1980 y 2000 la población de estas seis ciudades crecerá de 59 a 109 millones, pasando la región a tener las aglomeraciones humanas más grandes del mundo, sin haber encontrado todavía una respuesta a los desafíos que esa situación plantea.

Las escalas crecientes de concentración de la población urbana han dado lugar al surgimiento de ciudades que superan el millón de habitantes (metrópolis). El carácter reciente del fenómeno metropolitano queda de manifiesto si se considera que al comenzar el siglo XX no había una sola metrópolis en América Latina; hacia 1960 el fenómeno se presentaba en nueve países. Se estima que en 1980 había 26 metrópolis en doce países. Entre 1960 y 1980 la población metropolitana de la región pasó de 31 a 100 millones de personas; es decir, del total de habitantes de la región, las metrópolis contenían 14.8% en 1960 y 28.5% en 1980.

Por su parte, el número de ciudades de 100 mil habitantes y más alcanzaba a alrededor de 300 en 1980. Estas ciudades albergaban ese año a unos 128 millones de personas, más del doble que en 1960, cuando tenían 53 millones de habitantes.

Las áreas metropolitanas indicadas anteriormente aglutinan parte importante de las actividades industriales y de servicios de los respectivos países. Alrededor del 80% de la producción industrial brasileña tiene lugar en la zona comprendida por las áreas

metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro y Belo Horizonte. En las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Rosario se concentran cerca de las dos terceras partes de la producción industrial de la Argentina, y bastante más de la mitad de la producción industrial de Chile y del Perú se localiza en las principales áreas metropolitanas de esos países —Santiago y Lima/Callao, respectivamente. Por su parte, Caracas concentra no menos del 40% de la producción industrial venezolana. Aún más, sólo en tres áreas metropolitanas —Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México— se genera más de un tercio del producto industrial de toda la región.

La concentración de la producción industrial coincide con la presencia de empresas de gran tamaño y de entidades financieras privadas, parte importante de las cuales corresponde a agencias de las empresas transnacionales. Así, por ejemplo, entre el 50 y el 60% de las corporaciones financieras y de las grandes empresas industriales de México y Costa Rica están situadas en el Distrito Federal y en San José, respectivamente. En Brasil, no menos del 40% de las inversiones nacionales de esas entidades se localizan en el eje metropolitano formado por São Paulo y Rio de Janeiro, y una proporción semejante se advierte en Caracas respecto del resto de Venezuela.

De manera concomitante con la centralización política y la concentración industrial, financiera y demográfica, las áreas metropolitanas han experimentado una considerable expansión de distintos tipos de servicios. Se ha estimado que algo más del 50% del producto y del empleo en este sector se genera en ellas.

Las características concentradoras de los asentamientos metropolitanos de América Latina tienen una expresión particularmente acusada en lo que concierne al ingreso por persona y a la riqueza en general; la población de algunas áreas metropolitanas de la región dispone, como promedio, de un ingreso por habitante que triplica los valores medios de los países correspondientes.

En cuanto a la distribución del ingreso, en las metrópolis ésta difiere en forma notoria de la que presentan los respectivos perfiles nacionales, lo que se explica, en parte, por el hecho que en las ciudades grandes las familias de menor poder adquisitivo tienen ingresos monetarios que, en algunos casos, llegan a ser cinco veces más altos que en el resto de los respectivos países, como sucede en São Paulo con relación al Brasil, por ejemplo. Por otra parte, si se compara la participación del 5% de la población de mayores ingresos con la del 20% más pobre en algunas áreas metropolitanas, la diferencia entre estos estratos resulta inferior a la que se advierte en el total del país.

Resulta impropio, sin embargo, establecer relaciones directas entre la magnitud y la distribución de los ingresos personales en las

áreas metropolitanas y las de los del resto del país respectivo, ya que la composición del producto, la participación sectorial de la fuerza de trabajo y la formación de las categorías de empleo muestran diferencias muy acusadas, especialmente si se considera la estructura de costos de los bienes y servicios, así como los patrones de consumo, en las áreas metropolitanas. Pese a que la oferta de bienes y servicios por habitante suele ser mucho mayor en éstas que en los demás asentamientos humanos, es probable que ella esté condicionada por el consumo desproporcionado de los grupos urbanos de altos ingresos. Por otra parte, se ha podido determinar que en virtud de sus altos costos relativos, la alimentación, el transporte y la vivienda son rubros que absorben la casi totalidad de los ingresos percibidos por las familias de ingresos más reducidos.

Los patrones de consumo, acicateados por los mecanismos de comercialización y propaganda y estimulados por el crédito, muestran también diferencias entre las áreas metropolitanas y el resto del territorio de los países respectivos. Esta orientación hacia el consumo tiene una incidencia negativa en las expectativas de ahorro de la población, como lo demuestra el hecho de que el umbral de ingreso a partir del cual las familias comienzan a ahorrar es cuatro o cinco veces mayor en las áreas metropolitanas que en los asentamientos urbanos de menor tamaño.

En suma, a pesar de que los salarios e ingresos monetarios de que disponen los grupos metropolitanos de los estratos más bajos son mayores que los percibidos por los estratos correspondientes del conjunto de cada país, los costos de los bienes y servicios que integran la estructura básica de consumo tienden a neutralizar esas diferencias. Si se comparan los niveles de precios y salarios de diversas áreas metropolitanas del mundo, se puede afirmar que la relación entre ambos índices es francamente desfavorable para los trabajadores de las ciudades grandes.

Otra característica notable de las áreas metropolitanas es la concentración que en ellas se produce de las personas sin empleo y subempleadas, y por ende, de la pobreza y de los asentamientos precarios que acusan gravísimos déficit en cuanto a servicios, infraestructura y calidad del medio. Si bien es cierto que las áreas metropolitanas concentran una muy elevada proporción de las dotaciones materiales en términos de servicios básicos y de infraestructura, no lo es menos que la distribución de estos elementos muestra una tendencia francamente regresiva. Con frecuencia se observa que los barrios residenciales de los grupos de mayores ingresos disponen de servicios urbanos comparables con aquellos de ciudades de países desarrollados, en tanto que los grupos pobres

muestran agudas carencias. Como lo han señalado numerosos estudios, el problema de la tierra urbana y el sistema con que opera el sector de la construcción representan escollos muy serios para enfrentar las deficiencias relativas a la vivienda y a la infraestructura.

El manejo de la tierra en los espacios metropolitanos suele verse afectado por formas de especulación que hacen que los sectores de menores ingresos queden marginados del mercado habitacional. En la práctica, se ha registrado un proceso de transferencia de capitales desde los sectores productivos hacia el rubro inmobiliario, donde el riesgo de inversión parece ser mínimo, pues la valorización del suelo está garantizada por un proceso de comercialización eminentemente especulativo. Obviamente esta acción especulativa impone restricciones aún mayores para los sectores pobres, los que se ven forzados a emplazarse en las periferias de las grandes ciudades en asentamientos carentes de servicios y situados en áreas de menor valorización.

Otro aspecto de la calidad de la vida de los asentamientos metropolitanos, que también se relaciona con el uso social diferenciado de las estructuras espaciales, es el transporte intrametropolitano. Se ha estimado que los automóviles ocupan alrededor del 68% de las vías públicas y transportan sólo el 5% de los pasajeros. El 95% restante de éstos se moviliza en medios de transporte colectivo, para los cuales sólo queda libre el 32% restante de las vías. Las obras de vialidad corresponden a una forma de creación de estructuras espaciales cuyos costos son solventados por toda la sociedad; sin embargo, dado que su uso social es claramente diferenciado, dichas obras representan una de las tantas formas de subsidio a los grupos de más altos ingresos.

El alto costo de la tierra urbana, el uso caótico e indiscriminado del suelo, la desorganización de las funciones metropolitanas y la ausencia de sistemas eficientes de transporte colectivo han dado lugar a profundos cambios en la organización de la vida de prácticamente todos los habitantes de la metrópolis. En estudios sobre el uso del tiempo en ciudades metropolitanas se han detectado tiempos de transporte de entre tres y cuatro horas diarias para obreros, estudiantes y trabajadores subalternos que tienen que vivir a distancia considerable del lugar de sus actividades. De esta forma, en las metrópolis latinoamericanas se han producido situaciones parecidas a las del "commuter" de las grandes ciudades americanas: flujos pendulares de "migrantes cotidianos" que reproducen cada veinticuatro horas un cuadro muy parecido al hombre que tiene que migrar estacionalmente por razones de trabajo.

En general, con su traslado a la metrópolis, el migrante cambia su estilo de vida. Aun para el mismo residente metropolitano, los

cambios en la estructura del consumo y de la organización de las funciones urbanas, además de la influencia de modelos exógenos fuertemente dinamizados por la propaganda comercial, han determinado también diferentes estilos de vida y distintas formas de satisfacción, lo cual se refleja principalmente en el cambio de la estructura del consumo y en el uso del tiempo. Nuevas formas de ocupación, de abastecimiento y de esparcimiento se reflejan en supermercados, centros comerciales, autocines, etc., todos los cuales constituyen envoltorio material de actividades nuevas para un sector importante de la población metropolitana.

En síntesis, diversos factores contribuyen a la reproducción de las desigualdades sociales y económicas y al empeoramiento del medio dentro de las áreas metropolitanas: los usos sociales del espacio metropolitano; la distribución regresiva de los servicios y de la infraestructura; la estructuración de distintos patrones de consumo; las nuevas formas de organización social de la producción y el surgimiento de diferentes estilos culturales. Son éstas, entre otras, las condiciones que definen el efecto de las grandes concentraciones urbanas sobre la calidad de la vida de sus habitantes. Así, muchas de las situaciones que suelen definirse como "problemas críticos" de las poblaciones metropolitanas no son sino expresiones del efecto diferenciado de los fenómenos señalados.

3. Los asentamientos precarios urbanos

Sin pretender proponer una definición científicamente rigurosa, se puede anotar que por asentamiento precario urbano se hace referencia a un conjunto de edificaciones preferentemente destinadas a vivienda, construidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no convencionales, en terrenos generalmente ocupados ilegalmente, que presentan condiciones ambientales deficientes, que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento comunitario y en que reside un subconjunto de población urbana que vive en condiciones de pobreza, con un alto grado de precariedad y de insatisfacción en cuanto a niveles de vida y necesidades básicas. Se trata de un fenómeno socioespacial complejo que se inscribe en los procesos sociales históricos más amplios conocidos por la denominación genérica de cambio social y que afecta directamente la conformación física de las ciudades.

Las condiciones de precariedad en relación con la calidad de vida no constituye un fenómeno nuevo; en el hecho la insuficiencia en cuanto niveles de vida, satisfacción de necesidades esenciales, acceso a la tierra, provisión de servicios, condiciones medio-ambientales, etc.,

parece haber sido una característica constante de vastos sectores de la población urbana a lo largo del tiempo. Considerada la evolución histórica de la sociedad como un todo, seguramente no es equivocado sostener que los indicadores de calidad de vida —según los criterios de evaluación que hoy se aceptan universalmente— han mostrado un claro y sostenido mejoramiento.

El fenómeno, por tanto, no sólo no es nuevo, sino que, además, en términos generales, ha habido un evidente progreso social y económico, producto, en gran parte, del adelanto científico y tecnológico.

Lo que sí puede decirse que es nuevo es, por una parte —expresándolo en términos tal vez muy simplificados— el acelerado aumento del desnivel entre la calidad de vida de los que tienen mayores posibilidades de acceso al producto del adelanto científico y tecnológico mencionado, al conocimiento y a la información, y de los que no las tienen y, por otra, la creciente magnitud absoluta de quienes constituyen este segundo grupo, que genéricamente podrían denominarse los pobres urbanos.*

En efecto, mientras entre los años 1950 y 1960 el producto interno bruto de América Latina creció a una tasa media anual de 5% y el ingreso per cápita en un 2.3% anual, y entre 1960 y 1970 estas tasas fueron de 5.6% y 2.6% y, entre 1970 y 1977 fueron de 6.1% y 3.3% respectivamente, la distribución del ingreso fue regresiva, por lo menos para el 20% más pobre de la población, manteniéndose prácticamente estable la participación en el ingreso total del 50% más pobre.

Por otra parte, si bien es cierto que entre 1960 y 1970 la población de América Latina que vivía en la pobreza y en la indigencia disminuyó porcentualmente —de 51% a 40% en el primer caso y de 26% a 19% en el segundo— se estima que en términos absolutos esa población ha aumentado en el mismo decenio desde unos 113 millones hasta unos 130 o aun hasta unos 140 millones.

Sin embargo, esta situación no es estable y, como resultado de la crisis económica internacional que viene afectando fuertemente la región desde fines de los años 70, los valores relativos han crecido haciéndose más grandes los valores absolutos. La evolución del producto interno bruto en el período 1981-1984 fue negativa para la mayoría de los países y nula para la región; mientras que el producto interno bruto per cápita tuvo una tasa acumulativa negativa del orden de -9% y la deuda externa acumulada por la región pasó de 151 mil millones de dólares, en 1978, a 360 mil millones de dólares en 1984.

* Se ha adoptado esta terminología a pesar de su imprecisión y de que no da cuenta de las importantes diferencias internas y entre países que presenta este grupo socioeconómico.

En cuanto a la pobreza urbana propiamente dicha, varios estudios indican que la población que vive en esa condición en las áreas metropolitanas de la región llega a magnitudes importantes y crece aceleradamente; ello significa que de mantenerse esta tendencia, alrededor del año 2000 vastos sectores de habitantes de las grandes ciudades de América Latina vivirán en la pobreza.

Pero no sólo los condicionantes económicos y demográficos implícitos en los antecedentes recién anotados en forma esquemática inciden en el proceso de surgimiento y expansión de los asentamientos precarios urbanos. Dicho fenómeno se inscribe en un acelerado proceso de urbanización de la población y de las actividades económicas y, como ya se insinuó, en un rápido crecimiento de las áreas metropolitanas de la región.

Estudios realizados por expertos internacionales y por organismos de las Naciones Unidas muestran que la población mundial empieza a crecer rápidamente a partir de 1750. En 1800 apenas Inglaterra y Dinamarca tenían más del 9% de sus poblaciones concentradas en ciudades con población inferior a 100 000 habitantes. En 1950, apenas el 4.3% de la población mundial residía en ciudades de 20 000 o más habitantes, pero ya en ese año los residentes en estas ciudades representaban el 20% de la población del planeta y, en 1970 el 25% de los habitantes de la tierra vivía en localidades del tamaño indicado.

Mientras que en 1850 sólo existían tres ciudades con 1 millón de habitantes o más —Londres, Pekín y París— en 1950 las urbes de ese tamaño eran 77, y en 1980 llegaban a 235; según las proyecciones hechas, se estima que en el año 2000 habrá unas 439 de esas ciudades, y que 86 de ellas superarían los cuatro millones de habitantes.

América Latina se distingue del resto de las regiones en desarrollo, por la preeminencia en cuanto a la intensidad, magnitud y complejidad socioeconómica del proceso de urbanización y, muy especialmente, como ya se ha señalado, por el surgimiento y acelerado crecimiento de grandes ciudades.

Se estima que en el año 2000 más de la mitad de la población de América Latina vivirá en alrededor de 600 ciudades de 100 000 habitantes y más y que del total de la población urbana regional, el 50% vivirá en 57 ciudades con población superior a 1 millón, destacándose inmensas aglomeraciones, como Ciudad de México, que en ese año podría llegar a ser una de las ciudades más grandes del mundo, con unos 30 millones de habitantes.

Las razones para la aceleración de los procesos de urbanización y metropolización son múltiples; sin embargo, las tres siguientes pueden señalarse como las principales:

a) Las características de las estructuras agrarias de la región, entre las que destacan la estructura de la tenencia de la tierra y las modalidades tecnológicas predominantes, acompañadas de relaciones laborales que generan, por una parte, ingresos monetarios relativamente reducidos para la mayoría de la población ligada a actividades agropecuarias y, por otra, una baja capacidad de absorción de mano de obra.

b) La intensificación del desarrollo industrial orientado a la sustitución de importaciones —en momentos en que las condiciones mundiales eran favorables para ello— que condujo a la creciente canalización de inversiones hacia zonas urbanas y a la concentración de actividades administrativas, financieras, de servicios y culturales que, a su vez, generaron condiciones favorables para una nueva ola de concentración. Las economías de escala y de aglomeración resultantes volvieron a incentivar la concentración y sobre todo la migración rural-urbana de población que creía encontrar en las ciudades mejores condiciones de vida.

c) Los cambios tecnológicos de las últimas décadas que han provocado dos fenómenos adicionales: i) en la actividad agropecuaria, una menor absorción de mano de obra conducente a una acentuada expulsión de población, y ii) en la actividad industrial, tanto una mayor productividad como el llamado "aperturismo" y la transnacionalización, han llevado a una fuerte expulsión relativa de mano de obra de ese sector.

Otro elemento que se encuentra en la base del problema que se ha venido tratando es la incapacidad evidenciada por los sistemas productivos y las estructuras socioculturales urbanas predominantes en los países de la región, para integrar económica y socialmente a la totalidad de la población. Si la generación de empleos se ha mantenido inferior al crecimiento de la fuerza de trabajo en años normales en la región, es de esperar que esta situación empeore en estos años de crisis, sobre todo porque una de las características de la crisis actual es su probable prolongada duración. Así, este creciente aumento de la mano de obra desempleada no sólo garantizará el suministro de trabajo a bajo costo, sino, más aún, tenderá a agudizar la crisis social con obvios peligros para la estabilidad política e institucional de la región.

En el hecho, las cifras indican que lejos de avanzar hacia la solución de los problemas planteados, la situación en cuanto a condiciones de vida de las grandes mayorías pobres de América Latina se han deteriorado, en gran parte, debido —además de la insuficiente generación de empleo, el acelerado crecimiento demográfico y las migraciones rural-urbanas ya señalados— al monto de los recursos

requeridos para satisfacer mínimas necesidades en este campo, a la aplicación indiscriminada de tecnologías y de modelos de organización institucional y financieros diseñados para realidades diferentes a las imperantes en la región, y a la existencia de esquemas de desarrollo que tienden a la concentración espacial y económica.

El fenómeno someramente identificado en los párrafos anteriores ha conducido, conjuntamente con otros procesos socioeconómicos, a una situación de aguda estratificación social y espacial en las ciudades, que se manifiesta en la coexistencia de situaciones urbanas sociales, económicas, culturales y físicas absolutamente diferenciadas.

En efecto, el espacio social de las ciudades latinoamericanas, especialmente en las ciudades intermedias y en las áreas metropolitanas, se constituye como una serie de subsistemas diferenciados cuya integración está dada por la operación de mecanismos de apropiación y de gestión. La marcada estratificación de la ciudad en cuanto a las áreas de asentamiento, al uso de las dotaciones físicas, a la provisión de servicios, a la distribución del ingreso y de los frutos del desarrollo —en suma, en cuanto a las múltiples dimensiones de la calidad de la vida y del ambiente— define un contexto heterogéneo que pone de manifiesto las desigualdades de las estructuras sociales de los países. Se trata, en esencia, de un proceso particular de establecimiento humano que requiere de análisis interpretativos profundos para permitir el diseño de estrategias de acción. Cabe tener presente que el proceso de diferenciación social intraurbano señalado no ha sido diferente del que se ha presentado en las áreas rurales de los países latinoamericanos.

Es necesario destacar, sin embargo, que la situación descrita no es exclusivamente producto de las grandes concentraciones urbanas. Lo que sucede es que en ellas se ponen más de manifiesto las desigualdades inherentes a las estructuras socioeconómicas prevalecientes y se brindan medios para ejercer presiones para modificar dichas estructuras.

En el hecho, en todo caso, en las ciudades de los países de la región —especialmente en las de mayor tamaño— surgen dos sistemas paralelos e interrelacionados de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano.

Uno de ellos, en un extremo, el llamado sector formal, en general accede a la tierra operando dentro del mercado y haciendo uso de sistemas financieros privados en que el Estado interviene, a veces, sólo estableciendo normas generales que los regulan; adquiere, conforme a las leyes vigentes en cada caso, ya sea la propiedad legal sobre el

suelo que ocupa o el derecho a su uso por medio del pago de una renta; usa el suelo ateniéndose —al menos formalmente— a las normas correspondientes establecidas para ello y lo equipa, normalmente, adquiriendo servicios de terceros —especializados en la materia— que ocupan técnicas modernas de construcción, que generalmente hacen uso intensivo de capital y de materiales importados o de aquellos que en su fabricación utilizan en un alto grado insumos de ese mismo origen.

El otro sector, en el extremo opuesto, el informal, en gran proporción accede a la tierra ya sea por ocupación de hecho o por medios que redundan en una total precariedad legal respecto de su propiedad; la usa sin atenerse a normas técnicas, y la equipa progresivamente utilizando técnicas que hacen uso intensivo de la mano de obra y apropiadas a la realidad local puesto que usan materiales de la más diversa procedencia.

Las formas de acceso, propiedad, uso y equipamiento del suelo urbano señaladas más arriba, que si bien es cierto constituyen los rasgos característicos de los denominados asentamientos precarios, no deben ser, sin embargo, entendidas como los factores determinantes del fenómeno; sus raíces más bien se encuentran en las condiciones estructurales de los estilos de desarrollo prevalecientes.

Igualmente es necesario destacar otro elemento que debe tenerse presente en el análisis y en las proposiciones de alternativas de acción en este campo, esto es la extraordinaria heterogeneidad que el fenómeno presenta no sólo entre países y ciudades, sino que también dentro de una misma ciudad.

Muy a menudo los asentamientos precarios han sido definidos y analizados atendiendo principalmente a características como las ya mencionadas, o en referencia a los altos grados de pobreza, hacinamiento e insalubridad que muestran, lo que ha conducido frecuentemente a la búsqueda de alternativas de acción de tipo sectorial y de carácter paliativo que no siempre han sido tan eficaces como hubiera sido de desear.

Una aproximación más integral al análisis de estos asentamientos y a la proposición de soluciones a los problemas que afectan a sus habitantes debiera tomar debida cuenta que esencialmente se trata de una modalidad específica, diferente a las tradicionales, de ocupación, acondicionamiento y utilización del suelo urbano, así como de organización peculiar de los grupos de menores ingresos que para lograr satisfacer sus necesidades sociales y habitacionales no pueden acceder ni al mercado, ni a los procesos de decisión político-administrativos, además de pertenecer, en general, a subgrupos culturales muy distintos de los grupos de clase media.

Los rasgos característicos más importantes de los asentamientos precarios pueden agruparse teniendo en cuenta: su localización en el espacio urbano; su organización social y cultural; su equipamiento progresivo; la ocupación de hecho de la tierra, y el uso de la auto-construcción y de técnicas y materiales de construcción no convencionales.

En cuanto a su localización, el asentamiento precario se caracteriza por ubicarse en terrenos que de acuerdo con los criterios tradicionales de habitabilidad han sido considerados no aptos para el uso residencial o cuyo valor productivo se ha estimado reducido en el juego del mercado inmobiliario. Por último, se trata de tierras que no cuentan ni con la infraestructura ni con los servicios básicos mínimos necesarios.

En lo que se refiere a la organización social, si bien muestra gran heterogeneidad, puede decirse, en general, que los asentamientos precarios se distinguen de otras formas de asentamiento por la tendencia a la cohesión y solidaridad observada en sus habitantes y por la existencia de estructuras jerárquicas y funcionales definidas atendiendo al logro de los objetivos establecidos por la comunidad en cuanto a la satisfacción de sus necesidades. Dichas estructuras constituyen en la gran mayoría de los casos, las llamadas asociaciones de pobladores o comunidades territoriales que sustituyen gran parte de la acción de los gobiernos locales y gestionan el desarrollo del asentamiento.

Contrariamente a lo que podría suponerse, el equipamiento, el suministro de servicios básicos y la construcción de la infraestructura vehicular y peatonal, comúnmente se llevan a cabo de acuerdo con planes que generalmente son elaborados por la asociación de pobladores —muchas veces con el concurso de profesionales— y que consideran criterios de prioridad y se ejecutan en forma progresiva dando especial atención a la disponibilidad de recursos y de mano de obra y al correspondiente ritmo de construcción.

Uno de los determinantes más importantes del surgimiento de los asentamientos precarios es la casi absoluta imposibilidad de los grupos de menores ingresos —dados sus exiguos niveles de ingreso y casi nula capacidad de ahorro— de acceder a la tierra actuando en el mercado inmobiliario existente y de acuerdo con las normas legales vigentes. De ahí que la ocupación de hecho de los terrenos configura tal vez la característica de este tipo de asentamiento que más refleja la situación socioeconómica y jurídica que se encuentra en la base del fenómeno.

Es necesario destacar, sin embargo, que la ocupación de hecho no es la única forma de acceso a la tierra de los grupos aludidos. El

asentamiento precario suele surgir con la participación de terceras personas que actúan —en muchas oportunidades de manera ilegal— como vendedores de terrenos con la promesa, que rara vez se cumple, de instalación de servicios. Surgen así los comúnmente llamados "loteos piratas", fenómeno que ha adquirido magnitudes alarmantes en muchas de las grandes ciudades de los países de la región.

Existe una tercera forma de acceder a la tierra, que puede denominarse "infiltración progresiva" y que consiste en una invasión paulatina ejecutada por pequeños grupos de personas, familias o aun individuos que a lo largo de los años, a medida que se comprueba la ausencia de reacción por parte del Estado o de los propietarios, se asientan en un terreno llegando a ocuparlo muy a menudo con densidades verdaderamente abismantes.

Como puede apreciarse, el asunto de las tierras urbanas y el grado de acceso que a ellas tienen los pobres urbanos constituye sin duda una cuestión fundamental en la explicación del surgimiento de los asentamientos precarios y en las proposiciones de alternativas para la acción que se formulen.

Finalmente, hay que destacar como elemento clave en la definición de los asentamientos precarios el tipo de tecnología aplicada a la construcción de la vivienda, los edificios de carácter comunitario y las obras de infraestructura, que se caracteriza fundamentalmente por el empleo de mano de obra de los propios pobladores y el uso de materiales y técnicas de construcción no convencionales. Se trata de procesos constructivos graduales y acumulativos que permiten la lenta aplicación del tiempo libre y de la muy limitada capacidad de ahorro familiar.

Desde este punto de vista, en un estudio anterior de la CEPAL se considera al asentamiento precario como una manifestación de las estrategias de supervivencia que desarrollan los grupos marginados de los procesos de la producción y el consumo, para asegurar su subsistencia en condiciones extremadamente adversas. En esta perspectiva, el asentamiento precario puede verse como una respuesta a las demandas no satisfechas de techo y servicios básicos de los migrantes rurales y de los pobres urbanos, para los cuales el mercado inmobiliario no ofrece ninguna alternativa que no sea el tugurio.

Las estrategias de supervivencia aplicadas al asentamiento precario se expresan no sólo en nuevas formas de asociación, invasión de tierras, uso de tecnologías empíricas, de mano de obra propia y de materiales en gran parte reciclados, sino también en su organización económica, por la que ha podido desarrollar formas peculiares de producción doméstica, servicios personales y mecanismos de intercambio que sustituyen al mercado convencional.

En cierto modo, estas estrategias constituyen la contrapartida de las estrategias de acumulación y preservación del *statu quo* desarrolladas por los sectores plenamente incorporados a la economía urbana. Las formas de propiedad del suelo, las prácticas especulativas y la aplicación de técnicas que suponen el uso intensivo de capital y organización centralizada, tienen carácter exclusivo para los grupos de altos ingresos y ayudan a preservar la segregación espacial que caracteriza la ecología urbana.

La función reguladora del Estado en este sentido no llega a tener efectos prácticos para el sector popular, como se designa al compuesto por pobres urbanos y migrantes rurales. En realidad, las formas de intervención corrientes del sector público se reducen a la asignación de subsidios y construcción directa de viviendas para los grupos que cuentan con empleo permanente y capacidad de ahorro para adquirir viviendas de valor mínimo, aunque siguen concibiéndose en el marco de patrones convencionales, y construyéndose en concordancia con ellos. Este tipo de oferta queda, sin embargo, fuera del alcance del sector popular y, por lo tanto, no constituye una alternativa para el asentamiento precario. La falta de transporte colectivo, de servicios básicos y de asistencia social, que resultan de formas regresivas de distribución de las inversiones de capital social básico, completan el cuadro de marginación que impone estrategias de autosuficiencia como la única alternativa viable para la supervivencia del sector popular.

La ocupación de hecho de tierras ajenas, la organización de asociaciones de pobladores, el equipamiento progresivo del asentamiento y la autoconstrucción de viviendas con métodos graduales y acumulativos son, en realidad, reacciones adaptativas que reflejan una voluntad de supervivencia y una considerable capacidad creativa que no siempre se aprovechan en toda su potencialidad. El mero hecho de que el sector popular, también llamado informal, contribuya, como se indicó, con la producción de 60% de las viviendas urbanas construidas anualmente en la región, demuestra a satisfacción la capacidad real de este sector para cambiar la relación de los factores de los sistemas tradicionales de producción y de distribución de bienes y servicios habitacionales a fin de reducir las carencias de aquéllos y para valorizar los elementos potenciales a su disposición.

Son estas condiciones y capacidades las que habría que tomar en cuenta —más que las deficiencias que se observan en los asentamientos precarios— para apreciar la potencialidad del fenómeno como fuerza social positiva y aprovechable.

El aprovechamiento de esta potencialidad, dentro de un esquema social global, plantea uno de los problemas prácticos de

mayor importancia política para el futuro. Utilizar la capacidad productiva, que ha originado el asentamiento precario, para mantener formas injustas de distribución de oportunidades y de asistencia social sería inaceptable dentro de una perspectiva democrática. Por otro lado, para que se puedan incorporar plenamente las potencialidades de los grupos marginados es necesario que se haya producido previamente un cambio estructural, que no podría limitarse a un lento proceso evolutivo que se desarrollara sin que empeorase la calidad del ambiente construido y, posiblemente, sin que aumentase la violencia y se produjesen otras manifestaciones de crisis social.

Hecha esta somera descripción de la situación en que se encuentran los pobres urbanos, y en conocimiento de los constantes esfuerzos de gobiernos e instituciones nacionales e internacionales para mejorarla, cabe preguntarse por qué los progresos en este campo en la región han sido tan insuficientes en relación con la magnitud del problema.

Puede decirse que esta insuficiencia se debe, en parte, a las sucesivas crisis económicas, políticas y sociales que han afectado a muchos de nuestros países en las últimas décadas. La falta de continuidad de los planes, la casi absoluta inexistencia de sistemas de evaluación de proyectos, la precariedad de los sistemas de información, el carácter errático de los criterios para asignar prioridades por parte de los gobiernos, la inconsistencia de los mecanismos institucionales de participación, y tantas otras circunstancias, pueden ser enumeradas como causales de estas crisis cíclicas. Sin embargo, y aunque el análisis de esta causalidad no ha sido agotado, salta a la vista que no son estas situaciones críticas las que causan el problema.

¿A qué puede atribuirse entonces el problema?

La Organización de las Naciones Unidas, sobre todo por intermedio de algunos de sus organismos como la CEPAL y el Centro Hábitat, ha llegado, en los últimos años, a algunas conclusiones que parecen indicar una vía de aproximación útil para el entendimiento de las causas de dicho problema.

Este intento por configurar un modelo analítico y de acción parte del reconocimiento de la existencia de algunas características básicas de la organización social y política de la región, de la aproximación sectorial subyacente a los análisis y a las proposiciones de planes y proyectos, y de la pertinencia de algunos elementos respecto de los cuales cabría adoptar una actitud innovadora que permita apartarse de esquemas que han demostrado ser ineficaces e ir más allá de la sola búsqueda de mayores recursos financieros —que siempre serán insuficientes— y del uso de paliativos casi siempre onerosos y que, como se dijo, tienen escaso éxito.

Entre los elementos más relevantes recién mencionados habría que destacar muy especialmente los referidos a una reconceptualización y reactivación del rol que le corresponde desempeñar a los gobiernos municipales; a la movilización de recursos hoy subutilizados, tarea en la cual la participación de la comunidad desempeña un papel decisivo; a los problemas vinculados al acceso de los pobres urbanos a la tierra y a los servicios, y a la investigación y desarrollo de tecnologías más apropiadas a la realidad material y sociocultural de cada caso específico.

Los elementos tan someramente señalados indican la importancia social, económica y política que tiene el fenómeno de los asentamientos precarios y la necesidad imperiosa de abordar en forma rigurosa tanto su estudio como la búsqueda de caminos que permitan, aun cuando inicialmente sólo sea en términos parciales, la creciente satisfacción de las legítimas aspiraciones y necesidades de estos grandes sectores de población de los países de la región, especialmente en lo que se refiere a la provisión adecuada de vivienda, de los servicios sociales y de infraestructura a ella vinculados y del equipamiento comunitario correspondiente con grados máximos de calidad de vida y de medio ambiente.

En lo que se refiere al nuevo rol de los gobiernos locales y la participación, es necesario señalar que al considerar las políticas globales de desarrollo en relación con el proceso de asentamiento humano, surge inevitablemente la necesidad de examinar las posibilidades reales de reorientar, en el ámbito local, las políticas nacionales de modo que puedan adaptarse de la manera más eficaz las asignaciones del gobierno central a las necesidades específicas de cada lugar, especialmente en cuanto a vivienda y calidad del hábitat se refiere. El modo como se organiza la comunidad para la atención de sus necesidades de habitación, infraestructura y servicios y la forma mediante la cual se producen estos bienes y servicios son dos aspectos de la actividad humana que se tornan concretos sólo en contacto con las condiciones específicamente ecológicas y culturales de cada lugar geográfico. Las políticas nacionales de asentamiento humano y vivienda no podrían por sí solas ofrecer soluciones apropiadas para la diversidad de relaciones sociales, procesos económicos, climas, topografías y culturas que componen el mosaico nacional. Las políticas de asentamiento tienen, pues, implícita o explícitamente, una dimensión local.

En América Latina existe una tradición centralista de la administración y una inveterada costumbre de aplicar técnicas importadas de manejo del hábitat que por lo general no corresponden a las necesidades y peculiaridades de la población, por lo menos de su inmensa mayoría.

En oportunidades anteriores ya se ha señalado que esta situación, que está estrechamente vinculada al estilo de desarrollo concentrado y dependiente que es característico, en gran medida, de la región, no debería proyectarse hacia el futuro. Sería difícil concebir un verdadero esfuerzo de liberación económica y cultural sin un fortalecimiento de la participación política en la escala de la comunidad regional y local. De allí que la intervención de la población en las cuestiones que atañen directamente a la calidad de vida y se relacionan con la construcción y reposición del hábitat resulte indispensable no sólo para garantizar la adecuada correspondencia entre oferta y demanda de bienes y servicios, sino también, y principalmente, para movilizar las fuerzas creadoras y organizativas de la comunidad. De esta manera se logrará una mayor identidad de la población con su hábitat —y por esta vía con el país— y se podrá lograr, también, estimular una conciencia colectiva de autodeterminación y autosuficiencia, dos de las condiciones de un desarrollo autónomo.

El libre juego de las iniciativas locales con los determinantes nacionales es parte importante de una verdadera estructura democrática; una política de gestión descentralizada del hábitat y de vivienda es, por lo mismo, un elemento complementario de las políticas de asentamiento humano de alcance nacional.

Lo anterior indica cuán urgente es modificar la administración local y cuán necesario hacer cambios institucionales que permitan participar a la población, que es el medio más eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión del hábitat, para precisar las necesidades y para robustecer el control público sobre la gestión regional y urbana.

El llamado a ampliar la capacidad y autonomía del gobierno local no significa que se abogue por el establecimiento de unidades administrativas autárquicas. Si la autonomía es una condición prácticamente necesaria para movilizar las iniciativas y capacidades locales, la intervención del gobierno central es una fuerza de sentido complementario cuya función no es sólo encuadrar la acción local dentro de las políticas nacionales, sino, principalmente, estimular con incentivos externos la acción de los agentes dinámicos de la comunidad regional.

En cuanto a la participación de la población es necesario enfatizar que constituye un factor decisivo de la práctica democrática y una eficiente vía de desarrollo político. Sin ella resulta difícil concebir tanto la manera de superar la mayor parte de los obstáculos que impiden la solución de los problemas materiales de los asentamientos humanos, como el modo de ejercer aquel margen de libertad que existe entre el determinismo de las estructuras socioeconómicas y la organización, el acondicionamiento y la utilización del espacio.

B. ALGUNOS TEMAS CLAVES PARA LA FORMULACION DE POLITICAS DE ASENTAMIENTO HUMANO

1. Antecedentes

La muy esquemática descripción que se ha hecho de algunos fenómenos característicos del proceso de asentamiento humano y del sistema urbano resultante, así como de sus interrelaciones con elementos de índole económica y social vinculados a los estilos de desarrollo que han predominado, pone de manifiesto la existencia de una serie de situaciones críticas de orden estructural que históricamente han afectado en forma negativa la calidad de vida y del hábitat de la población de los países de la región.

La evidencia de la persistencia y, en muchos casos, de la agudización de dichas situaciones críticas, lleva a formular un juicio adverso respecto de la efectividad de las políticas y de los instrumentos utilizados. Además, da pie para insistir en la necesidad de que las medidas diseñadas se refieren a los determinantes económicos, sociales y culturales que se encuentran en la base de los problemas que se pretende solucionar. La naturaleza estructural de las situaciones aludidas hacen imprescindible que las políticas específicas que se definan se inscriban, para ser efectivas, en estrategias más amplias de cambio social, y sirvan para el logro de los objetivos del desarrollo.

En este sentido es necesario subrayar algunos conceptos ya mencionados.

Del reconocimiento prácticamente consensual de que en la raíz de la crisis actual —tanto en sus expresiones generales como en aquellas más específicas del ámbito de los asentamientos humanos— se encuentran elementos de tipo estructural que crónicamente han incidido en el desarrollo de los países, se desprende que las soluciones que se propongan deben rebasar lo coyuntural, basándose en que la "salida" de la crisis no significará de manera alguna el retorno a la situación anterior a la presente década. Muchos, si no todos los efectos de la crisis, perdurarán como elementos constitutivos de una nueva realidad. La crisis representa, desde esta perspectiva, una etapa de transición entre un sistema socioeconómico y político que se agota y esa nueva realidad.

De ahí que habría que considerar la necesidad de nuevas formas de organización de la vida urbana, en sustitución de las actuales, que son contradictorias con el estilo alternativo de desarrollo que probablemente surja al superarse la crisis actual.

En cuanto se refiere a los asentamientos humanos, se ha hecho obvio que el modelo que ha prevalecido hasta ahora no es una respuesta adecuada a los problemas urbanos de las sociedades del Tercer Mundo en general y de América Latina en particular.

A este respecto cabe destacar que una de las consecuencias sociales del modelo de desarrollo prevaleciente en los países de la región en las últimas décadas, ha sido un aumento más que proporcional del consumo de los sectores de ingresos más altos, que estuvo acompañado por un recorte de la capacidad del sector público de satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos.

Las tendencias advertidas en cuanto a la urbanización en América Latina, así como sus consecuencias, tornan prioritaria la tarea de enfocar la proposición de políticas referidas al fenómeno del asentamiento humano, y específicamente de los asentamientos urbanos, desde la perspectiva más amplia de su inserción en los procesos del cambio social y del desarrollo.

Varios de los países latinoamericanos han formulado, en diversos períodos de los últimos decenios, algún tipo de política acerca de materias que guardan estrecha relación con el proceso de asentamiento de la población, la urbanización y la estructura y funcionamiento de algunos asentamientos urbanos de gran tamaño. Dichas políticas, sin embargo, han sido generalmente de índole sectorial y, como ya se ha sostenido, han tenido un tono esencialmente correctivo de situaciones percibidas como problemáticas. Como ejemplo de ellas puede señalarse la variada gama de enfoques programáticos, a veces dotados de sólidos fundamentos técnicos, orientados a solucionar el problema habitacional de las grandes ciudades o a resolver las deficiencias de transporte y vialidad urbanas.

En algunos países se han esbozado también políticas destinadas a contrarrestar las tendencias concentradoras en las grandes ciudades, para lo cual se han utilizado instrumentos legales tales como los que pretenden prohibir el establecimiento de nuevas industrias en determinadas localizaciones o incentivar, mediante ventajas tributarias y la habilitación de dotaciones físicas, su emplazamiento en ciertas regiones o ciudades. A su vez, el sector agrario ha sido motivo de una serie de programas tales como los de reforma agraria que, con múltiples variantes, se han puesto en práctica en diversos países de la región; también deben mencionarse los planes de colonización y los proyectos de fomento a las actividades agroindustriales.

Sin embargo, y aun cuando en algunos países se ha otorgado gran relevancia política a la planificación nacional de los asentamientos

humanos y a la protección ambiental, sigue siendo excepcional la formulación de políticas globales de urbanización y desarrollo urbano integradas en estrategias nacionales de desarrollo.

Resulta complejo intentar una evaluación de las políticas aplicadas, aun cuando se advierte una generalizada insatisfacción respecto de sus frutos. En rigor, la modificación del orden de cosas existentes constituye una tarea extremadamente difícil, no sólo por el insuficiente conocimiento acerca de los factores determinados y las variables que intervienen en el proceso de urbanización y en la distribución espacial de la población, sino también por las condiciones que rigen las formas de intervención en la realidad socioeconómica y espacial. Las presiones ejercidas por los diversos grupos de interés, las pautas institucionales que rigen las formas de apropiación, el componente de inercia implícito en las inversiones realizadas, la ausencia de estrategias de desarrollo claramente definidas, la gravedad que revisten las deficiencias masivas en materia de vivienda y servicios y la inestabilidad de los mecanismos políticos, son sólo algunos de los muchos elementos que en la mayoría de los casos dificultan la adopción de medidas que sean algo más que paliativos para aquellos problemas que reflejan situaciones de índole estructural.

Dentro de la perspectiva trazada, se entiende que las políticas dirigidas al proceso de asentamiento humano en su acepción más amplia se refieren al modo en que dicho proceso se relaciona con las estructuras productivas, sociales, políticas y aun ideológicas. El análisis científico que corresponde a estas políticas deberá realizarse, entonces, conforme al supuesto de que estas últimas constituyen normas de conducta pública inscritas dentro de estrategias globales de cambio. Por consiguiente, es necesario reiterar la importancia que reviste el estudio de las relaciones entre el proceso de asentamiento y el desarrollo, en tanto tarea prioritaria para la formulación, ejecución y evaluación de políticas que se hagan parte del proceso de planificación del desarrollo.

Al considerar las políticas públicas en relación con el proceso de asentamiento humano, surgen inevitablemente algunas cuestiones fundamentales. La primera de ellas tiene que ver con las posibilidades reales de lograr intervenciones útiles en un fenómeno tan complejo que deriva de las políticas nacionales de desarrollo general, empleo, población, distribución del producto y bienestar social, cada una de las cuales tiene sus propias dificultades conceptuales y operativas.

Otro aspecto importante es aquel relativo al contenido y alcance de las políticas de asentamiento humano. Si ellas han de concertar en el ámbito geográfico las políticas generales de desarrollo y las políticas

sectoriales —de empleo, distribución de ingreso, población, bienestar social, etc.— cabría preguntarse hasta qué punto es posible sólo con instrumentos de política sectoriales modificar las tendencias de la localización de la actividad económica y de la distribución espacial de las inversiones de capital social básico a fin de crear deliberadamente nuevas concentraciones de inversiones públicas y privadas para orientar la distribución de la población.

Si se define el asentamiento humano —en singular— como el proceso de ocupar, organizar, equipar y utilizar el territorio para adaptarlo a las necesidades de la población, la acción del sector público aparece como un conjunto de intervenciones deliberadas en el curso "espontáneo" del asentamiento con el fin de adecuarlo a las estrategias de desarrollo y bienestar social del país. Dichas intervenciones formarían parte, de este modo, de políticas de ordenamiento territorial, cuyo principal elemento sería la distribución geográfica de la población y de la actividad económica.

Si se entiende por asentamientos humanos —en plural— a las manifestaciones físicas y ambientales del proceso de desarrollo dentro de contextos geográficos, históricos y culturales específicos, las políticas adquieren un sentido diferente, no sólo en cuanto a la escala de su ámbito de aplicación, sino también en su contenido. Desde este punto de vista, no se trataría tanto de intervenir fenómenos sociales, como las migraciones, por ejemplo, que se sitúan más allá del control local, cuanto de crear un medio ambiente —hábitat— coherente con los objetivos sociales del desarrollo, controlando su calidad a lo largo del tiempo. En este sentido se trataría de optimizar, en un contexto territorial definido y con la participación de la comunidad, las relaciones entre la sociedad local y su entorno natural y cultural. Las intervenciones locales y por lo tanto su planificación tendrían así como objetivo el mejoramiento de la calidad del hábitat, con la participación de la colectividad local en la definición de sus necesidades, en la satisfacción de las mismas a través del esfuerzo colectivo y en la gestión de los aportes del gobierno central.

Aceptadas las definiciones precedentes, las políticas de asentamiento humano —en singular— aparecen con características diferentes de las de los asentamientos humanos, en plural. Las primeras deberían tener como objetivo el ordenamiento del territorio nacional en función de un estilo particular de desarrollo, mientras que la construcción ordenada del hábitat humano y el control de su calidad debería ser la finalidad de las segundas.

La primera consecuencia de estas reflexiones iniciales es la separación conceptual y práctica de dos áreas de trabajo metodológico: la planificación del asentamiento humano como

componente fundamental de las estrategias nacionales de desarrollo social y económico, y la planificación local del hábitat. La primera se refiere a formas de intervención en los procesos de asentamiento; la segunda a la construcción ordenada del entorno local y la calidad de vida de las comunidades territoriales. La primera corresponde a los centros de decisión nacional y principalmente tiene que ver con el Estado; la segunda pertenece al campo de preocupación de los municipios y los gobiernos locales de mayor jerarquía, y se refiere a la nación.

2. Algunas áreas de políticas específicas

Ya se ha señalado que el proceso de asentamiento toma en la región modalidades determinadas que se caracterizan por: fuerte tendencia hacia la concentración de la población y de las actividades económicas, especialmente en las metrópolis nacionales; gran dispersión rural; escasez de ciudades de rango medio y, por el carácter precario que tiene para un sector creciente de la población el asentamiento urbano.

Dado que los fenómenos mencionados como tales sólo pueden modificarse en el largo plazo, ya que su origen se encuentra en procesos sociales más globales, sólo las situaciones problemáticas que les son inherentes pueden constituir el objeto de las políticas de asentamiento de corto y mediano plazo.

a) El desarrollo urbano concentrado

La concentración metropolitana es tal vez la expresión más crítica de los profundos desequilibrios que caracterizan a los asentamientos humanos de casi todos los países de la región, en que, por otra parte, son una consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia.

En efecto, las grandes ciudades de la región presentan agudos problemas de diseconomías de escala, de congestión del tránsito, de altos niveles del costo de vida, de deterioro físico, de escasez y precariedad de los servicios, de ineficiencia creciente de la administración, de alienación, de desintegración social, de progresiva diferenciación social y económica, etc., que aun cuando no parecen neutralizar las ventajas que la concentración urbana tiene para la población que vive en las áreas metropolitanas, han producido un sentimiento generalizado de malestar con respecto a dichas grandes ciudades.

Frecuentemente, en términos de formulación de políticas, este malestar se ha traducido en diversas propuestas de descentralización, tema sobre el cual caben algunas observaciones.

En primer lugar es necesario anotar que el concepto de descentralización no es de aplicación indiscriminada. En los países pequeños, cuya frontera económica ha sido ya ocupada, no sería conveniente, ni siquiera posible, evitar un patrón de alta primacía en el sistema, que en general se comporta como el de una región metropolitana donde los principales problemas son de relación geográfica y no de cambio de funciones de las unidades del sistema urbano. En cambio, mantener un patrón de ciudad-estado en un país grande, con espacios económicamente vacíos, sería equivalente a aislar poblaciones y recursos y, por lo tanto, a limitar artificialmente la frontera económica.

Resulta de este modo que la insatisfacción por el alto grado de concentración de la población y de las actividades económicas en las metrópolis de mayor tamaño no podría resolverse en todos los casos mediante la descentralización de funciones; en otras palabras la concentración es una condición relativa, cuyos efectos no pueden corregirse siempre a través de cambios en el ordenamiento territorial. El tamaño del país, su grado relativo de integración económica y las características de su economía son, entre otras, las variables fundamentales que determinan la jerarquía de los asentamientos del sistema urbano.

Es necesario hacer notar, en segundo término, que la descentralización entraña altos costos económicos y exige del apoyo masivo y continuado del Estado. Como la descentralización de actividades económicas requiere de la existencia de economías externas y de factores de organización, capital y recursos humanos, no es fortuito que las primeras concentraciones de inversiones industriales realizadas fuera de los centros tradicionales en América Latina hayan sido llevadas a cabo por empresas del sector público, en forma aislada o en asociaciones con consorcios multinacionales. Sólo las grandes empresas disponen de recursos de capital suficiente para realizar inversiones cuantiosas, capacidad de organización para iniciar nuevas actividades en gran escala y, personal debidamente calificado.

No debería olvidarse, por otra parte, que muchos de los problemas de las metrópolis dependen más de la organización del espacio, de la utilización del suelo y de su equipamiento que del tamaño del asentamiento. Muchos de los problemas de desarrollo de las metrópolis y grandes ciudades están más relacionados con la forma desigual de su desarrollo que con el tamaño de su población. Es más, este desarrollo desigual no está tan vinculado al rápido crecimiento de la demanda sino a la capacidad de atenderla, lo cual proviene básicamente, tanto de restricciones institucionales y económicas por el lado de la oferta, como de una carencia de tecnologías apropiadas.

Existe, en realidad, una serie de instrumentos que podrían movilizarse para reducir los inconvenientes de la concentración metropolitana mediante nuevas formas de organización, reacondicionamiento y reutilización del espacio. Estas posibilidades de cambio se refieren especialmente a los sistemas de transporte colectivo y de comunicaciones, a la distribución de funciones y servicios, a la realización del uso del espacio y el tiempo, al control de la contaminación ambiental y a la creación de nuevas formas de participación ciudadana.

Si se sustituye el transporte individual por sistemas eficientes de transporte colectivo, se podrían aliviar problemas de la mayor importancia para la calidad del hábitat metropolitano, incluso la contaminación producida por los vehículos automotores de combustión interna.

Si se adoptan además formas más racionales de utilización del suelo y de las instalaciones, puede mejorarse la situación del transporte por medio de la reducción de viajes, la relocalización del equipamiento urbano, la descentralización de actividades administrativas y la redistribución de los servicios, incluidos los de esparcimiento.

En este último sentido, es importante considerar estrategias para descentralizar ciertos servicios hacia puntos estratégicos de los barrios que forman parte de la aglomeración metropolitana. La creación de subcentros ("ciudades dentro de la ciudad"), en que se concentren ciertos tipos de servicios administrativos, de abastecimiento y comercio intermedio, de información pública, transporte colectivo y esparcimiento de la población, pueden contribuir a reducir drásticamente la presión sobre el transporte y las comunicaciones, sobre todo cuando las actividades urbanas se han localizado sin control y no existen alternativas cercanas para la satisfacción de muchas de las necesidades cotidianas.

La organización de programas de rehabilitación de viviendas y servicios en zonas deprimidas puede ser una alternativa para paliar la dispersión del crecimiento de la población. En realidad, la desordenada expansión de las áreas metropolitanas se origina, en gran parte, por la reducción de la densidad de ocupación de los centros tradicionales y la baja densidad residencial de las nuevas habilitaciones de tierra. En varios estudios se ha destacado la gran capacidad de absorción potencial de población que está congelada en las reservas que con fines especulativos se mantienen dentro de las áreas metropolitanas.

Con el objeto de hacer posible éstas y otras potencialidades se requiere, sin embargo, contar con nuevos tipos de organización

administrativa que se traduzcan en un aumento radical del poder y de la capacidad de acción del sector público en las áreas metropolitanas y en nuevas formas de intervención en el mercado inmobiliario.

b) *Las ciudades de rango medio*

Otro conjunto de proposiciones de políticas de desconcentración se refiere a la creación o el fortalecimiento de las ciudades intermedias, entendiéndose que con estas medidas los problemas que se atribuyen a la concentración de población y de las actividades económicas quedarían resueltos en virtud del establecimiento de sistemas territoriales "más equilibrados".

Conviene señalar algunos de los argumentos que usualmente se utilizan para validar una acción planificada referida a los asentamientos humanos de rango medio:

i) En primer lugar se postula que la importancia de la planificación de los asentamientos humanos se origina en la necesidad de detener el explosivo crecimiento metropolitano, con su correlato de incrementos cualitativos de los costos sociales de urbanización y la amenaza a sus ecosistemas naturales de pertenencia;

ii) Luego, se sostiene que las ciudades de rango medio serían capaces de sostener formas de desarrollo —con diversos grados de autosuficiencia— en sistemas regionales periféricos, internalizando importantes economías de escala, externas y territoriales, a lo menos suficientes como para originar un orden territorial nacional que implique una ocupación del territorio más homogénea y geopolíticamente más estable;

iii) De la misma manera se enfatiza la necesidad de superar los fenómenos asociados a la dispersión de la población rural y a las dinámicas de las formas productivas agrícolas predominantes, lo que supondría también un ordenamiento jerarquizado de asentamientos humanos;

iv) Se sostiene, finalmente, que en el espacio de influencia de las ciudades de rango medio existen mayores posibilidades para la instauración de sistemas efectivos de participación de la base social organizada, condición entendida cada vez como más indispensable para estabilizar y sostener procesos democráticos y como fundamental para elaborar estrategias y proyectos.

En cuanto a recomendaciones para la formulación de políticas referidas a las ciudades intermedias, es preciso, primero, destacar que la heterogeneidad que presentan los países de la región impone a las proposiciones que se hagan en este campo el carácter de sugerencias de orden general que tendrán distinta validez en las diferentes situaciones del asentamiento humano.

Algunos principios fundamentales para la definición de políticas sobre asentamientos de rango medio son los siguientes:

i) Se requiere una estrategia global de configuración del sistema nacional de asentamiento humano que establezca el tipo de articulación espacial deseado entre la población, los recursos naturales y el conjunto de las actividades productivas. Esto supone considerar, al menos como una alternativa teórica, el diseño de un escenario en donde se presenten severas alteraciones del patrón predominantemente concentrador correspondiente a los estilos de desarrollo prevalecientes en los países de la región, y que se fundamente en una imagen de organización territorial establecida en función de un objetivo central de equilibrio social y de mejoramiento sustantivo del acceso de las mayorías subatendidas a la satisfacción de sus necesidades esenciales. Por otra parte, el ordenamiento del territorio debe buscar el aprovechamiento cabal de las ventajas reales de los países, especialmente su dotación de recursos naturales y el resto de los factores que constituyen su potencial de desarrollo. Para ello parece necesario modificar significativamente la actual distribución concentrada de la población y las crecientes tendencias hacia la metropolización. La superación de las tendencias actuales en esta materia es también necesaria para salir del espiral de costos crecientes de urbanización —predominantemente metropolitanos— con los consiguientes efectos de deterioro de la calidad de vida y hábitat de las mayorías poblacionales.

En este contexto los asentamientos de rango medio ofrecen una alternativa estratégica factible —por cierto en el mediano y largo plazo, que es cuando se concretan los cambios significativos de la distribución de la población y de las actividades económicas— de modificación del asentamiento humano, aprovechando las actuales dotaciones de infraestructura y las economías de escala y externas que ellos presentan.

ii) La superación de las precarias condiciones de vida de las mayorías sociales debe constituir el objetivo central de las políticas impulsadoras del desarrollo de las ciudades medias, configurando acciones de producción de bienes y servicios destinados a responder a las necesidades básicas de las mayorías sociales, de generación prioritaria de empleos productivos en el ámbito no especializado y en las economías informales, y programas directos de mejora de la calidad de vida, de la infraestructura social y del hábitat. Las políticas concretas deberán plantear una redistribución social efectiva de las oportunidades, lo que deberá materializarse además mediante el uso de metodologías de evaluación de proyectos de inversión que valoren indicadores socialmente diferenciados de costo-beneficio.

iii) En la formulación y ejecución de las políticas sobre asentamientos humanos de rango medio debe asignarse un importante papel al Estado. Se trata de reafirmar el estratégico papel de las políticas públicas en la modificación del ordenamiento socioespacial nacional, y en particular en los subsistemas de asentamientos humanos con predominio de asentamientos de rango medio. La ausencia de un sector privado productivo de suficiente capacidad, los volúmenes de recursos requeridos en los proyectos de inversión más significativos, la necesidad de una coordinación permanente de las acciones, y los requerimientos técnicos, profesionales e institucionales, son factores que exigen una acción estatal más significativa en las estrategias para los asentamientos humanos de rango medio.

iv) Para llevar a cabo una política efectiva de priorización del papel de los asentamientos humanos de rango medio es condición necesaria una descentralización gubernamental eficaz. Este proceso de reajuste institucional debe implicar una importante transferencia de responsabilidades desde los ámbitos sectoriales centrales, así como el fortalecimiento de los gobiernos locales y la creación de corporaciones regionales con significativos grados de autonomía. Para ello es requisito, por una parte, una asignación presupuestaria nacional que dé cuenta de la efectiva priorización de los subsistemas regionales y subregionales de asentamientos humanos y, por otra, el establecimiento de la correspondiente autonomía en el uso de estos presupuestos descentralizados. Las políticas de descentralización deben comprender medidas para poner en práctica formas democráticas efectivas que reconozcan plenamente a las organizaciones sociales y motiven la participación de las fuerzas activadoras existentes en los asentamientos de rango medio. Un nuevo marco institucional y legal debe respaldar estas iniciativas; en él deberán incorporarse diversos mecanismos de control social del proceso de descentralización.

v) La activación de los asentamientos humanos de rango medio depende en buena medida del efectivo reconocimiento del carácter protagónico que tiene la población en la definición, ejecución y control de programas y proyectos. La organización de la comunidad es factor clave en la puesta en práctica de modalidades innovadoras de planificación en contextos socioespaciales. Es fundamental la autonomía de los movimientos sociales como base de una sólida participación en toda la gestión de programas y proyectos, así como el pleno reconocimiento de estas organizaciones de base como actores directos de planificación. La escala local —en particular en el escenario propio de los asentamientos de rango medio— aparece como especialmente adecuada para canalizar las diferentes formas de participación hacia eficaces modalidades de planificación.

vi) Las políticas de activación de los asentamientos humanos de rango medio deben usar la totalidad de los recursos disponibles, en especial los no convencionales. Diversas consideraciones conducen a este principio fundamental en las proposiciones de políticas: principalmente, la constatación de la notable subutilización de los recursos denominados no convencionales —determinados insumos materiales, algunas técnicas productivas específicas, la propia organización popular, las formas de trabajo solidario y otros— que son absolutamente indispensables en contextos restrictivos de recursos materiales y financieros, que constituyen el escenario futuro más probable en América Latina. Es especialmente necesario reforzar la idea de que una parte importante de las necesidades esenciales de vivienda y hábitat de significativos porcentajes de la población de los asentamientos de rango medio son atendidas mediante los mecanismos propios de la economía informal, lo que prueba que en torno a esos procedimientos existe una gran dotación de recursos materiales, organización social y tecnologías, todo ello disponible para la aplicación de líneas sustantivas de política.

vii) Las políticas de desarrollo de los asentamientos humanos de rango medio deben tomar cada vez más en cuenta la cuestión de la protección de los ecosistemas naturales, para reivindicar así la cuestión ambiental como un aspecto relevante de la planificación de los asentamientos de rango medio. La significativa urbanización de suelos agrícolas de alta productividad, el consumo intensivo y selectivo de recursos naturales no renovables, los importantes grados de contaminación de aguas y aire y el importante desgaste de la calidad de los suelos, son todos aspectos del deterioro ambiental que deben considerarse prioritariamente en la planificación y gestión de los asentamientos humanos de rango medio.

En relación con la provisión adecuada de vivienda, servicios sociales e infraestructura, hay que enfatizar que los problemas más fundamentales en este campo surgen básicamente, de un desajuste entre el crecimiento de la demanda de vivienda, infraestructura y servicios y la capacidad económica y tecnológica de satisfacerla; es por tanto absolutamente necesario elaborar nuevas y más avanzadas propuestas de acción en este campo, que planteen objetivos realistas y se aparten de las soluciones tradicionales, las cuales, si bien pueden ser útiles en otras condiciones, no resultan eficientes en una situación caracterizada por altas tasas de crecimiento urbano y reducida capacidad de expansión de las inversiones de capital social básico.

Los procesos de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios se llevan a efecto en la región básicamente

mediante tres tipos de sistemas: el mercado inmobiliario libre, los programas del sector público, y el sector informal.

En las economías de mercado, y según se ha podido deducir de estudios de Naciones Unidas sobre la materia, los problemas mencionados se originan en obstáculos que provienen principalmente de las imperfecciones en la percepción de las necesidades sociales de vivienda, infraestructura y servicios; la tecnología aplicada a su producción y distribución; la disponibilidad de insumos que incluye tierra y materiales de construcción, y las formas de distribución del acervo de vivienda, infraestructura y servicios. Estos obstáculos tienen efectos que pueden variar de un sistema a otro.

Pueden sugerirse diversas opciones estratégicas para mejorar la eficiencia de los sistemas de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios, pero ellas deben concebirse y aplicarse de manera sistemática en un marco nacional en el cual se definan el ámbito de aplicación de cada uno de estos sistemas y su mutua compatibilidad. El empleo de métodos de planeamiento que señalen metas para cada uno de dichos sistemas y que les asignen los recursos disponibles en función de los sectores de población a los que sirven, parece constituir la primera condición para el éxito de cualquier esfuerzo por mejorar la calidad material de los asentamientos.

La determinación de metas para los diferentes sistemas supone decidir el modo de considerar al sector informal que opera en el suministro de vivienda, infraestructura y servicios, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos. En efecto, este sector requiere políticas diferentes referidas a un conjunto de decisiones de nivel superior, las que por lo general no son explícitas en los planes nacionales de desarrollo. Este parece ser un problema fundamental dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios. Dicho problema lleva implícitos aspectos tan delicados como son el concepto de propiedad, la tecnología y la participación, los que deben formularse dentro de contextos políticos de mayor amplitud.

En otros documentos de la Secretaría se definió el proceso de producción de vivienda, infraestructura y servicios como una función continua dentro de la cual pueden identificarse varios puntos de estrangulamiento. Así pudieron determinarse zonas de conflicto tales como la falta de relación entre las necesidades sociales y las disponibilidades; la limitación de los recursos disponibles en relación con dichas necesidades; los altos precios de la tierra y de la construcción en relación con los ingresos medios de la población, y la concentración social y geográfica de la oferta de vivienda, infraestructura y servicios.

El problema que deberá resolverse atañe a la continuidad de los programas y la integración de todos los sistemas en los planes globales de desarrollo y en los programas sectoriales de vivienda, infraestructura y servicios.

La integración de los diferentes sistemas y la determinación de metas a cada uno exige tomar decisiones sobre el modo de considerar al sector informal, cuyas características difieren sustancialmente de los otros dos, especialmente dada la importancia que de hecho ha alcanzado en la mayor parte de los países de la región la producción directa del sector popular en la solución de sus problemas de vivienda y servicios.

La percepción de las necesidades de vivienda, infraestructura y servicios de la población plantea desde luego una condición indispensable para la adecuación de la oferta. Como se ha hecho notar al examinar este tema, los métodos aplicados distan mucho de ser eficientes y parecen reflejar ciertos intereses de prestigio político más que las necesidades de los diferentes grupos. No hay duda que una mayor participación de la población representaría el mejor modo de asegurar efectivamente la expresión de dichas necesidades. Existen, en efecto, maneras de incorporar dicha participación que van desde encuestas y sondeos de opinión, hasta el establecimiento de nuevas formas de gobierno, en las cuales la gestión del hábitat y ciertos mecanismos de decisión del gasto público sean transferidos a gobiernos locales directamente elegidos por la población y dotados de poder y recursos suficientes. Lo importante es considerar la percepción de las necesidades como un elemento de política que requiere profundas modificaciones.

El problema de la tecnología aplicada a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios presenta otro aspecto crítico que debería ser encarado con el mayor rigor. En el pasado dicha tecnología ha provenido de países desarrollados y ha servido los intereses de minorías de altos ingresos, lo cual no debería significar que debería mantenerse en los momentos actuales en que resulta inapropiada para la mayor parte de la población. La investigación y desarrollo de tecnologías adecuadas constituye un factor decisivo que puede tener importantes efectos sobre todos los sistemas de producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios, especialmente del sector popular. En este sector existe, posiblemente más que en ningún otro, una considerable reserva de creatividad cuyo quehacer se ve limitado por falta de apoyo científico y tecnológico. Al hablar de las posibilidades tecnológicas del sector informal, no se debería pensar, sin embargo, en una tecnología intermedia de bajo rendimiento reconocido, sino en una tecnología

apropiada que optimizara las posibilidades de la autoconstrucción progresiva.

Los resultados de los estudios realizados sobre tecnología para los asentamientos humanos permiten señalar que prácticamente toda la tecnología aplicada a los asentamientos humanos en la región ha sido importada de los países desarrollados donde fue generada en respuesta a condiciones económicas, ecológicas y culturales muy diferentes. De allí que no siempre resulte apropiada para la región, especialmente para los sectores de bajos ingresos, o para las zonas tropicales húmedas, que constituyen el 60% de la superficie de la región.

No hay duda que con los costos actuales no es posible dar vivienda a esos sectores de población en condiciones satisfactorias, lo que indica la imperiosa necesidad de racionalizar las normas vigentes para adecuarlas a las características nacionales y a las posibilidades reales de la inmensa mayoría de la población. Por otra parte, habrá que lograr sustanciales reducciones en el costo de la construcción, así como mejorar los criterios de diseño arquitectónico y urbanístico. Sin embargo, la capacidad instalada en materia de investigación tecnológica aplicada al asentamiento humano es notablemente reducida y la que existe está orientada prácticamente en su totalidad al diseño y construcción de viviendas medias.

El concepto de tecnología apropiada desde los puntos de vista económico, ambiental y cultural es muy reciente en la región y todavía necesita ser difundido. No sólo debería tener costos mucho más bajos que los actuales, sino también permitir que sirviera con más comodidad. Además, debería ofrecer alternativas concretas a los sistemas informales de producción, especialmente en las zonas tropicales, en las que la demanda tecnológica es muy diferente a la convencional.

El problema de la tierra, como ya se ha señalado, es un tópico absolutamente central para cualquier política de desarrollo urbano. La ocupación del suelo no sólo es la actividad inicial de todo proceso de asentamiento sino que la renta de la tierra es el principal factor en la constitución de la estructura urbana. Las políticas aplicadas hasta ahora para controlar la tendencia a una continua elevación del valor de los terrenos urbanos por sobre el índice general de precios han sido parciales y no han formado parte de un enfoque integral del desarrollo urbano ni han sido consideradas dentro de la perspectiva del desarrollo general. Es posible que para que las políticas sean más eficaces sea necesario conocer el mercado inmobiliario y la creciente participación del capital financiero, que ha introducido formas más complejas de apropiación de la renta urbana que la simple especulación en bienes raíces. Los métodos aplicados hasta hoy han

sido principalmente restrictivos y se han limitado en gran parte al control de los alquileres. La aplicación de gravámenes a la propiedad tampoco ha afectado significativamente el mercado inmobiliario. Del mismo modo, los escasos esfuerzos para recuperar parcialmente la plusvalía generada por las inversiones públicas sólo ha contribuido a encarecer la tierra.

De todos modos, la aplicación de políticas destinadas a frenar el mercado monopólico y la especulación se ha visto limitada a unas cuantas fórmulas dentro del vasto repertorio desarrollado por los países capitalistas, para no mencionar otras medidas aplicadas en los países de economía mixta. La falta de interés que ha tenido su experimentación en la región plantea dudas respecto de las causas del fenómeno. Algunos autores del tema han señalado, por ejemplo, que son razones vinculadas a la estructura del poder local más que restricciones de tipo estructural las que mantienen la situación al margen de la gestión política.

Es importante señalar que el problema de la tierra debe ser resuelto como condición previa para la puesta en práctica de una política urbana eficaz. Para ello parece necesario examinar la forma específica en que opera el mercado inmobiliario, así como también el papel que adopta el capital financiero moderno dentro de cada mercado. Hay claros indicios de que la especulación en la tierra urbana no procede tanto de la retención de terrenos por los terratenientes—cuya importancia ha tendido a disminuir por lo menos en las grandes metrópolis— como de la acción concertada de consorcios de promotores, empresas constructoras y grupos financieristas que actúan principalmente a través de grandes proyectos habitacionales y comerciales. Estos consorcios se apropiarían así de la renta de la tierra y captarían al mismo tiempo parte importante de las economías urbanas externas.

De todos modos, hay una serie de medidas que podrían adoptarse para lograr una efectiva recuperación de la plusvalía derivada de las inversiones del sector público, a fin de canalizar hacia inversiones reproductivas los ahorros familiares, protegiéndolos de la inflación, y regular el mercado inmobiliario por medio del sistema impositivo. La acción directa del Estado sería también necesaria para controlar efectivamente el uso del suelo y para constituir reservas de terrenos de forma tal de intervenir en el mercado inmobiliario. Sin embargo, este tipo de medidas y seguramente cualquier otro, requerirá la creación de sólidos instrumentos legales y económicos, lo cual hace necesaria una decidida voluntad política.

Los recursos financieros han sido tradicionalmente considerados como el factor más importante de la producción habitacional. Sin

embargo, la limitación de los recursos disponibles por el sector público y la baja capacidad media del ahorro familiar mantienen dentro de proporciones muy modestas las necesidades atendidas a través de mecanismos financieros del sector público.

En las últimas décadas en varios países se ha intentado crear fondos nacionales con recursos provenientes de las reservas de jubilación de los trabajadores, pero los costos de la construcción y de la tierra han obstaculizado la expansión de los programas. Por lo mismo, en muchos casos, estas formas de financiamiento no han conseguido reducir sensiblemente las necesidades. Otra fórmula ensayada, el sistema de ahorro y préstamo, se desarrolló rápidamente en los años cincuenta y sesenta hasta alcanzar lo que parece ser un límite impuesto por la capacidad de ahorro de los grupos de clase media a los cuales sirve.

Las circunstancias anotadas parecen indicar una situación crónica en la que se han agotado las opciones instrumentales, y que no sería posible superar sin un cambio en las políticas generales de desarrollo y en los conceptos básicos de asentamientos humanos tradicionalmente adoptados por los gobiernos. En efecto, el mercado convencional determina umbrales muy altos para la mayor parte de la población, los que se derivan de las condiciones normalmente requeridas por el crédito: empleo permanente y una capacidad de ahorro que por lo general sólo permite el acceso a obreros calificados y funcionarios de remuneración media. Por otra parte, el financiamiento habitacional ha servido hasta ahora básicamente para apoyar la industria de la construcción, lo cual se explica por las ventajas de ésta para absorber una proporción considerable de mano de obra con escasa calificación, como ya antes se mencionó.

Subsiste, por lo tanto, el desafío fundamental de atender a los grupos sociales que no cuentan con ingresos regulares o empleo permanente y tienen escasa capacidad de ahorro. Estos grupos disponen, sin embargo, de otros recursos tales como organización y mano de obra propia, los que podrían ser incorporados a la producción y distribución de vivienda, infraestructura y servicios.

Para ello sería necesario concentrar parte considerable de los recursos en los sistemas informales de producción y distribución de viviendas, lo cual exige imaginación y capacidad innovadora pues no se dispone de fórmulas probadas que puedan recomendarse, aun cuando la incorporación de la capacidad productiva de esos sistemas sea la única vía alternativa realista para muchos países de la región.

Decir que para esta tarea se necesita imaginación y capacidad innovadora significa, sobre todo, que se debe estar preparados para un cambio radical de la imagen de las ciudades y del concepto mismo

de urbanización. Desde el aspecto formal de los edificios —pasando por los materiales de construcción, la tecnología, el diseño de la infraestructura y vial— hasta los niveles de participación popular en los proyectos y en la administración de los servicios públicos, todo eso significará la necesidad de un cambio real de la mentalidad de las élites.

Lo que fundamentalmente debe buscarse, es instrumentar el potencial cultural de los países de la región en el campo de la producción de su propio hábitat. Es buscar alternativas de autosuficiencia tecnológica y económica para producir el bienestar requerido por las grandes mayorías.

c) *El asentamiento precario*

Cualquier proyección realista de la situación de los asentamientos humanos debe reconocer que, en las condiciones actuales, el asentamiento precario se mantendrá en el futuro como una de las principales formas de ocupación, organización, equipamiento y utilización del espacio urbano. No es aventurado suponer que esta forma particular de asentamiento se constituirá en una modalidad habitual de crecimiento de las ciudades. No será pues posible seguir encarando este problema en la forma en que hasta ahora se ha venido haciendo.

Las estrategias que pueden concebirse en cuanto al asentamiento precario se inscriben en dos grandes opciones que no son excluyentes: la absorción de las demandas de los grupos que se asientan precariamente mediante los mecanismos del mercado, y el apoyo a las actividades que en este sentido lleva a cabo el sector informal.

La primera requiere de un aumento sustancial, tanto de los ingresos de los grupos más pobres, como de los recursos públicos asignados al sector vivienda. Aun cuando la segunda condición pudiera ser posible, quedaría todavía la primera, la cual no podría hacerse efectiva sino que en el largo plazo. En ese período, la situación se habrá agravado de forma tal que la opción indicada se hará prácticamente inviable.

Pocas dudas caben, por consiguiente, de que la segunda opción parece ser la más realista. Ella implica, sin embargo, el reconocimiento de formas particulares de organización, la dotación de instrumentos legales y financieros que permitan la gestión local del asentamiento, la investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas, y el establecimiento de formas de habilitación de terrenos que ofrezcan alternativas al mercado inmobiliario formal.

En este contexto habría que, en primer lugar, encontrar una solución permanente para el problema de la propiedad de la tierra de

los asentamientos ya establecidos y disponer de tierra urbana para nuevos procesos de asentamiento, materia a la cual ya se hizo referencia.

En segundo lugar, debería abordarse el problema del reconocimiento de formas de organización y equipamiento que frecuentemente contrarían leyes y reglamentos vigentes. Ello supone, entre otros asuntos, otorgar personería jurídica a las asociaciones de pobladores de asentamientos precarios de modo de habilitarlas como sujetos de crédito y de gestión equivalente a otras organizaciones cooperativistas.

En tercer lugar, sería necesario poner tierra, materiales de construcción y recursos financieros a disposición de las organizaciones gestoras del proceso, lo cual supone la asignación de recursos adicionales de inversión social o la transferencia de subsidios del tipo que suele asignarse a los programas de vivienda, infraestructura y servicios del sector público y que benefician a otros sectores de la población.

En cuarto lugar, las tecnologías empíricas actualmente aplicadas en este tipo de asentamientos ofrecen dificultades prácticas y muestran escasa eficiencia en el uso de la fuerza de trabajo, como consecuencia de la falta de renovación técnica y de la discontinuidad de los procesos de construcción. La investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas para el asentamiento precario es una actividad que debe iniciarse de inmediato. Más específicamente, las políticas relativas a los asentamientos humanos deberían referirse a cinco conjuntos de materias fundamentales.

i) *La participación de la comunidad.* Parece no haber duda de que cualquier esfuerzo sostenido y sistemático para mejorar la calidad del hábitat tiene que tener su fundamento en la participación popular, al menos por dos razones. La primera y la más importante es que una de las necesidades básicas del ser humano es justamente participar. La segunda se basa en que, en la práctica, puede ser decisivo para la ejecución de programas y proyectos, que a través de la participación popular es posible planificar, decidir, ejecutar y administrar programas y proyectos relacionados con el hábitat que realmente satisfagan las verdaderas necesidades de los habitantes, especialmente en cuanto se refiere a los asentamientos precarios.

Sin embargo, en muchas oportunidades, las políticas, los planes y los proyectos para los asentamientos precarios se deciden, diseñan, ejecutan y se hacen funcionar sin consideración alguna por el establecimiento de mecanismos de participación.

Frecuentemente a los planificadores —muchas veces ajenos a la vida cotidiana del tipo de entidad socioespacial que constituyen dichos

asentamientos— les resulta difícil entender los diversos tipos de organización que sus habitantes se dan para lograr la participación, y menos aún pueden promover nuevas formas y metodologías de planificación que incorporen a la población en las diversas etapas del proceso.

Para formular políticas viables en este campo, es necesario lograr un mayor conocimiento en relación con materias sobre: a) las formas prevalcientes de organización para la participación, especialmente de los habitantes de los asentamientos precarios; b) los obstáculos que habitualmente se encuentran para lograr una mayor participación, incluyendo los provenientes de la falta de metodologías de planificación participativa; c) las posibilidades reales de participación en los procesos político-administrativos locales, o en materias referidas a la satisfacción de necesidades tales como las de vivienda, agua, luz, alcantarillado, tierra, locomoción, etc.; d) la caracterización de las organizaciones que han demostrado mayor eficacia como instrumentos de participación; e) cómo promover la participación; f) la definición de los ámbitos de participación (por ejemplo, municipal, por población, por manzana, etc.), y g) necesidad y características de una estructura que vincule la participación organizada en relación con el hábitat, con aquella que se ejerce en otros sectores de la sociedad.

ii) *El rol del gobierno local.* Desde el punto de vista administrativo-político, el gobierno local debería constituirse en un actor fundamental para asumir la responsabilidad de incidir en la problemática de los asentamientos precarios, toda vez que su "cercanía" al problema lo sitúa en una situación de privilegio.

Sin embargo, lo que en general se observa en América Latina es que, entre otras razones por la creciente tendencia a la centralización, el papel que las instancias locales desempeñan en la resolución de problemas reales de sus comunidades es muy poco significativo.

Las demandas de los habitantes de los asentamientos precarios tienden a ser representadas en las instancias centralizadas (ministerios, etc.) ante la imposibilidad política y financiera de los organismos locales de darles satisfacción adecuada.

En muchos de aquellos casos en que a dichos organismos se les ha otorgado suficiente capacidad como para asumir facultades que antes pertenecían a otros de tipo centralizado, éstas se han ejercido en contextos político-administrativos y económicos que, por su naturaleza centralista, han bloqueado la posibilidad de que ellos se transformen en interlocutores válidos para asumir las demandas provenientes de los asentamientos precarios. Más aún, lo que ha ocurrido es que los gobiernos locales no han sido capaces de

reemplazar la acción de las instituciones centrales, entre otras razones, por las marcadas diferencias administrativas, financieras y políticas preexistentes entre ellos, las que han tendido a agudizarse.

Entendido el ámbito local como una instancia de planificación —acción de gran importancia en el proceso de la construcción del hábitat— se hace necesario debatir sumariamente la capacidad precisa de las autoridades locales para actuar en los distintos problemas de los asentamientos urbanos precarios. Este tema se encuentra fuertemente vinculado con los procesos de descentralización institucional de los sistemas de planificación y con las dinámicas participativas de la base social organizada.

En cuanto a los gobiernos locales parece oportuno analizar algunos temas como: a) el marco socioeconómico y político como factor que incide en la gestión de los gobiernos locales; b) la relación entre los organismos centrales y los locales para asegurar una acción local eficiente y eficaz; c) los tipos de relación que pueden establecerse entre los integrantes de los asentamientos precarios y la instancia local, y d) las modalidades que los habitantes de los asentamientos precarios han desarrollado para incorporarse a la gestión del medio urbano y a las actividades encaminadas a la satisfacción de sus necesidades básicas.

iii) *Acceso a la tierra y a los servicios sociales y de infraestructura.* Ya antes se mencionó que las posibilidades reales de acceso a la tierra constituyen un condicionante fundamental del proceso de asentamiento y de las estructuras socioeconómicas y espaciales en que se materializa.

En efecto, uno de los determinantes más importantes del surgimiento de los asentamientos precarios es la imposibilidad prácticamente absoluta de los grupos de menores ingresos de acceder a terrenos debidamente equipados y articulados al medio social y económico de las ciudades, mediante el mercado y de acuerdo a las normas legales vigentes.

Las variadas soluciones que se han intentado implican, salvo algunas excepciones, formas de asentamiento de altas densidades —cuando no de hacinamiento— y serias carencias de equipamiento e infraestructura, y han conducido a la marginación ecológica y concentración de grandes contingentes de población de extrema pobreza.

Parece importante entonces identificar elementos para una activa política de tierra e infraestructura, para cuyo fin sería importante investigar en relación con: a) la magnitud de la demanda de terrenos para resolver el déficit habitacional; b) las posibles formas de crear un sistema eficiente de acceso al suelo por parte de los pobres urbanos; c) criterios técnicos y jurídicos y elementos básicos para el

diseño de políticas de tierra, y d) criterios y normas para el diseño de políticas de infraestructura.

iv) *Mobilización de recursos, empleo y modalidades de financiamiento.* Las actividades destinadas a la construcción, mejoramiento y conservación del hábitat o a la satisfacción de necesidades básicas o de servicios sociales se realizan por medio de inversiones que provienen del sector privado (fundamentalmente las familias) o de la asignación que hace el gobierno para estos fines de parte de sus ingresos. El monto de las primeras está en directa relación con el ingreso de las personas, con el acceso que ese ingreso permite al crédito público o privado, y con patrones de consumo estrechamente vinculados a la inserción de dichas personas en el espectro socioeconómico. La cuantía de las segundas depende, igualmente, del monto de los ingresos del gobierno, lo que, a su vez, depende del sistema productivo de la economía en su conjunto, como también del estilo de desarrollo predominante y de la forma que adopte la distribución sectorial de los recursos.

El comportamiento combinado de los condicionantes generales recién aludidos ha determinado una situación estructuralmente crítica en que las inversiones en vivienda, infraestructura y servicios son claramente insuficientes respecto de las necesidades, existiendo además una fuerte tendencia al deterioro de esta relación. La situación descrita es particularmente crítica en los asentamientos precarios, donde el volumen global de recursos movilizados es significativamente menor.

Dado lo anterior es fundamental definir el problema con nuevos enfoques que conduzcan a proposiciones alternativas de acción y a la definición de políticas que deben basarse en el uso eficiente de capacidades personales y colectivas y de recursos materiales y tecnológicos actualmente subutilizados.

En dicho contexto es importante indagar en relación a temas tales como: la prioridad nacional y sectorial para la asignación de los recursos financieros públicos para los asentamientos precarios urbanos; las prácticas gubernamentales y privadas en cuanto a sistemas, programas e instrumentos de financiamiento; alternativas de incorporación financiera de sectores marginados a programas formales; modalidades alternativas posibles de financiamiento para los sectores marginados; las modalidades aplicadas por los propios grupos afectados; alternativas de movilización de recursos no monetarios en líneas de acción específicas, y nuevas formas de financiamiento y colaboración internacional.

v) *Tecnología para la construcción del hábitat y la provisión de servicios.* Los elementos técnicos de los programas de vivienda e

infraestructura se encuentran estrechamente vinculados con factores económicos y con dimensiones sociales y culturales. Ello, entre otras razones, porque dichos programas no se refieren, como es sabido, sólo a los aspectos materiales del hábitat, sino que también a aquellos vinculados a las inquietudes, aspiraciones, y necesidades sociales y culturales relacionadas con los esfuerzos por alcanzar una mejor calidad de vida familiar y de la comunidad, especialmente en cuanto a condiciones de trabajo, salud, educación y solidaridad, así como también en cuanto a las perspectivas de una acción comunitaria organizada. Desde ese punto de vista, el diseño de una política tecnológica efectiva no puede basarse exclusivamente en el uso de tecnologías convencionales, cuyos costos frecuentemente no pueden ser afrontados por los afectados y que a menudo son ecológicamente depredadoras y socialmente disociadoras.

En gran parte por esta causa, los grupos afectados por situaciones de hábitat precario y bajos niveles de vida han venido desarrollando, muchas veces sin el apoyo de expertos en la materia, un conjunto de iniciativas tecnológicas que pueden ser calificadas como más apropiadas desde el punto de vista cultural, de financiamiento y del medio ambiente. En este sentido les cabe a los organismos de gobierno —centrales y locales—, a las universidades, a las propias organizaciones comunitarias y a los centros de investigación, un papel importante de evaluación, normalización y promoción.

El rechazo a la búsqueda de tecnologías alternativas —entendidas como una forma más de cambio social— se basa muchas veces en dos planteamientos. Uno es que la tecnología alternativa o apropiada sirve solamente para ser aplicada en una escala muy limitada; el otro se deduce del primero, y sostiene que esta tecnología, dada la escala de su aplicación, no es "socializable" y sirve sólo para quienes operan de manera individual en pequeñas agrupaciones.

Respecto de las tecnologías deberían formularse proposiciones sobre materias como: posibles nuevos criterios para la selección tecnológica de proyectos de construcción de viviendas, mejoramiento del medio en los asentamientos precarios y dotación de servicios, así como de proyectos sociales; la posibilidad de una aplicación masiva de tecnologías apropiadas; las consecuencias socioeconómicas del uso masivo de tecnología apropiada en los asentamientos precarios, y las tecnologías alternativas como estrategias de sobrevivencia y la satisfacción de las necesidades básicas.

La puesta en práctica de las medidas que en forma somera y esquemática se han sugerido en relación con temas claves para la formulación de políticas, representa una tarea de suyo compleja y de gran envergadura. Involucra un desafío científico y requiere de una

toma de conciencia por parte de las autoridades y los estudiosos latinoamericanos que tienen ante sí la difícil responsabilidad de explicar los procesos sociales y económicos a la vez que de proporcionar criterios para su modificación. Se trata, sin duda, de un conjunto de acciones que trascienden el ámbito de la práctica teórica y técnica hasta alcanzar una dimensión política de mayor amplitud. El éxito de la empresa dependerá tanto del reconocimiento de la ineludible necesidad de profundizar el rigor de los análisis, como de la necesidad, no menos ineludible, de vincularlos estrechamente con los problemas concretos que enfrenta la mayoría de la población de la región.

Bibliografía

- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), *La población y el desarrollo. Hechos y reflexiones*. Santiago de Chile, mayo de 1985, mimeo.
- _____, *Características y tendencias de la distribución espacial de la población en América Latina y el Caribe (CPRD-8/34)*, Santiago de Chile, 1984.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Dinámica y estructura del proceso de asentamiento humano en América Latina y el Caribe. Principales áreas críticas (E/CEPAL/G.1282)*, Santiago de Chile, 22 de marzo de 1984.
- _____, *Perspectivas para la planificación municipal en América Latina (E/CEPAL/G.1278)*, Santiago de Chile, 21 de febrero de 1984.
- _____, *La urbanización, el crecimiento urbano y la concentración en el proceso de asentamiento en América Latina. Una visión general (E/CEPAL/SES.20/G.9)*, Santiago de Chile, 16 de diciembre de 1983.
- _____, *Población y desarrollo en América Latina (E/CEPAL/CEGAN/POB.2/L.3)*, Santiago de Chile, 13 de octubre de 1983.
- _____, *Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías (E/CEPAL/L.288)*, Santiago de Chile, 27 de julio de 1983.
- _____, "El rol de la CEPAL en relación a los asentamientos humanos", 1981, mimeo.
- _____, *El proceso de asentamiento humano en América Latina (E/CEPAL/CONF.70/L.5)*, Santiago de Chile, 25 de octubre de 1979.
- _____, *La base material del hábitat (E/CEPAL/CONF.70/L.6)*, Santiago de Chile, 19 de octubre de 1979.

- , *Políticas de asentamientos humanos para América Latina* (E/CEPAL/CONF.70/L.7), Santiago de Chile, 11 de octubre de 1979.
- , *Población, urbanización y asentamientos humanos en América Latina. Situación actual y tendencias futuras (1950-2000)* (E/CEPAL/CONF.70/L.4), Santiago de Chile, 10 de octubre de 1979.
- Herrera, Ligia, "Los asentamientos rurales", México, D.F., Proyecto CEPAL/CIDA, 1979, *mimeo*.
- Jordán, Ricardo, "Notas introductorias al estudio de los asentamientos precarios urbanos", Santiago de Chile, octubre de 1983, *mimeo*.
- Jordán Squella, Ricardo, Sergio Galilea Ocón y Ricardo Jordán Fuchs, "El rol de las ciudades intermedias en las estrategias alternativas de ocupación del territorio y de reorganización de los sistemas nacionales de asentamientos en América Latina y el Caribe", Fondo de las Naciones Unidas para las actividades de Población (FNUAP), junio de 1985, *mimeo*.
- Sabatini, Francisco y Ricardo Jordán Fuchs, "Public Land Acquisition in Latin America", Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos/Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (CNUAH), abril de 1985, *mimeo*.
- Sunkel, Osvaldo, Ricardo Jordán Fuchs y Francisco Sabatini, "La crisis urbana; elementos conceptuales para una aproximación ambiental", Santiago de Chile, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) (CNUAH), septiembre de 1984, *mimeo*.

ANEXO

Cuadro 1

PORCENTAJE DE POBLACION RESIDENTE EN AREAS URBANAS

	1950	1980	2000 (estimado)
Africa	14.5	28.8	42.4
América Latina	41.2	64.7	75.2
Este asiático	16.7	32.1	45.4
Sud Asia	15.7	24.0	36.1

Fuente: Naciones Unidas, *Urban, rural and city population 1950-2000, as assessed in 1978* (ESA/P/WP.66).

Cuadro 2

**PORCENTAJE DE POBLACION RESIDENTE EN CIUDADES DE
UN MILLON Y MAS DE HABITANTES**

	1950	1980	2000 (estimado)
Africa	1.6	7.9	19.0
América Latina	9.7	27.3	37.5
Este Asiático	4.6	12.1	19.1
Sud Asia	2.6	7.4	14.5

Fuente: Naciones Unidas, *Urban, rural and city population 1950-2000, as assessed in 1978* (ESA/P/WP.66).

Cuadro 3

LAS QUINCE AREAS URBANAS DE MAYOR TAMAÑO

(Población en millones)

1950		2000 (estimado)	
1. Nueva York-NE New Jersey	12.3	<i>Ciudad de México</i>	31.0
2. Londres	10.4	<i>São Paulo</i>	25.8
3. Rhin-Ruhr	6.9	Shangai	23.7
4. Tokio-Yokohama	6.7	Tokio-Yokohama	23.7
5. Shangai	5.8	Nueva York-NE New Jersey	22.4
6. París	5.5	Pekín	20.9
7. <i>Buenos Aires</i>	5.3	<i>Rio de Janeiro</i>	19.0
8. Chicago-NO Indiana	4.9	Bombay	16.8
9. Moscú	4.8	Calcuta	16.4
10. Calcuta	4.6	Jakarta	15.7
11. Los Angeles-Long Beach	4.0	Los Angeles-Long Beach	13.9
12. Osaka-Kobe	3.8	Seúl	13.7
13. Milán	3.6	Cairo	12.9
14. Bombay	3.0	Madrás	12.7
15. <i>Ciudad de México</i>	3.0	<i>Buenos Aires</i>	12.1

Fuente: Naciones Unidas, *Urban, rural and city population 1950-2000, as assessed in 1978* (ESA/P/WP.66).

Cuadro 4

ESTIMACION DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL DE CIUDADES
SELECCIONADAS DE AMERICA LATINA

(Población en millones)

	1950	Estimación más reciente	2000 (estimado)
Ciudad de México	3.19	16.00 (1982)	31.0
São Paulo	2.45	12.49 (1980)	25.8
Bogotá	0.61	3.50 (1977)	9.6

Fuente: Naciones Unidas, *Urban, rural and city population 1950-2000, as assessed in 1978* (ESA/P/WP.66) y Hardoy, Jorge y Satterthwaite, David, *Shelter: Need and Response; housing land and settlements policies in 17 Third World Nations*; John Wiley and sons, 1981.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: POBREZA TOTAL

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	1.9	2.2	2.3
Brasil	46.7	52.6	65.6
Colombia	9.4	11.1	15.6
Costa Rica	0.4	0.5	0.7
Chile	1.6	1.8	2.1
Honduras	1.7	2.4	4.5
México	17.4	20.2	24.3
Panamá	0.6	0.7	0.9
Perú	6.7	8.6	14.7
Venezuela	2.8	3.7	6.3
<i>Total América Latina</i>	<i>112</i>	<i>130</i>	<i>170</i>
Porcentajes de la población			
Argentina	8	8	7
Brasil	49	43	35
Colombia	45	43	41
Costa Rica	24	22	19
Chile	17	16	14
Honduras	65	64	64
México	34	29	21
Panamá	39	37	32
Perú	50	49	48
Venezuela	25	24	23
<i>Total América Latina</i>	<i>40</i>	<i>35</i>	<i>30</i>

Fuente: CEPAL, "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas", *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 54, Santiago de Chile, 1985.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBREZA URBANA

	1970	1980	2000
Número de personas (millones)			
Argentina	1.0	1.3	1.4
Brasil	19.1	25.2	40.0
Colombia	5.0	6.7	11.2
Costa Rica	0.1	0.2	0.3
Chile	1.0	1.2	1.6
Honduras	0.4	0.6	1.5
México	6.8	9.3	14.8
Panamá	0.2	0.3	0.7
Perú	2.5	3.4	6.3
Venezuela	1.6	2.3	4.4
<i>Total América Latina</i>	<i>47</i>	<i>64</i>	<i>102</i>
Porcentajes en el total de pobres			
Argentina	54	57	59
Brasil	41	48	61
Colombia	53	60	72
Costa Rica	26	31	38
Chile	62	67	76
Honduras	22	27	33
México	39	46	61
Panamá	36	44	75
Perú	37	40	43
Venezuela	57	61	70
<i>Total América Latina</i>	<i>42</i>	<i>49</i>	<i>60</i>

Fuente: CEPAL, "La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas", *Estudios e Informes de la CEPAL* N° 54, Santiago de Chile, 1985.

Capítulo II

METROPOLIZACION Y CRISIS

A. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS

En buena parte de la literatura especializada, así como en muchos foros internacionales, se encuentra con bastante frecuencia un consenso aparente sobre la existencia de una "crisis urbana" que sería el producto del tamaño "excesivo" de las ciudades principales y el resultado de los problemas que dicha situación acarrearía en la gran mayoría de los países de la región. Esta afirmación encuentra asidero en el hecho innegable de que el proceso de urbanización en América Latina y el Caribe exhibe particularidades especiales en cuanto a su acelerado ritmo y su alto grado de concentración que, sin lugar a dudas, se ven acompañadas de grandes deficiencias en cuanto a la satisfacción de necesidades de todo orden, de un medio en franco deterioro y de ingentes problemas de gestión.

Por otra parte hay un número creciente de investigadores que se han convertido en verdaderos defensores de la gran ciudad latinoamericana, en la medida en que ven en ella un conjunto de potencialidades y aptitudes que permitirían sobreponer los umbrales del subdesarrollo. Sostienen estos investigadores que la relación causal entre tamaño urbano y problemas urbanos está lejos de haberse demostrado y que la concomitancia estadística entre estos dos fenómenos no es prueba de la existencia de dicha causalidad. Por lo mismo, aseveran que los problemas que se reconocen bajo la denominación de crisis urbana no guardan necesariamente una relación con el tamaño de las ciudades. Por ejemplo, insisten en que no existe una relación causal directa y proporcional entre el tamaño urbano y la pobreza de las ciudades, e incluso entre aquél y problemas como los del transporte, que pueden surgir cuando aún no se han alcanzado dimensiones considerables y que más parecen estar vinculados a variables de tipo tecnológico y urbanístico, o aun culturales.

Desde una perspectiva histórica, esta vertiente teórica va más lejos, y se argumenta que el tamaño urbano no sólo no es la causa de los problemas, sino que las concentraciones de población, con grados de densidad relativamente altos, son un factor necesario para el

desarrollo de la humanidad. La ciudad es una conquista histórica del hombre, originada en la posibilidad de que grupos cada vez mayores puedan desentenderse de la producción de los sustentos materiales de la vida y dedicarse al cultivo de las artes, la política, las ciencias, el derecho, etc. Civilización, se señala, es sinónimo de ciudad. En el caso de América Latina y el Caribe, si bien es cierto que las metrópolis acusan problemas muy graves, también es claro que presentan ventajas considerables para sus habitantes.

Si la causalidad entre tamaño y problemas metropolitanos no es real y si las ciudades son una conquista del desarrollo de la humanidad, tal vez lo correcto sería invertir los términos de la mayoría de los planteamientos hechos hasta ahora: la cuestión no sería tanto buscar formas de evitar el crecimiento de las ciudades, por los problemas que éste causaría, sino de neutralizar los factores que impiden que la ciudad crezca sin que surjan o se agudicen dichos problemas. La pregunta sería entonces: ¿en qué consisten realmente los llamados problemas urbanos, cuáles son sus causas directas e indirectas y cuáles las posibilidades de evitarlos?

Usualmente, cuando se habla de la crisis urbana, se mencionan problemas como los de los bajos ingresos, el desempleo, los déficit de viviendas, la escasez de servicios, etc., que nada tienen que ver, estrictamente, con el "hecho urbano" y menos pueden atribuirse al tamaño de las ciudades. Se trata, en realidad, de problemas económicos y sociales nacionales; se los menciona entre los problemas urbanos realmente sólo por el hecho de que el grado de concentración demográfica de los países determina, a su vez, una concentración de esos problemas en las ciudades. En el fondo, de esta manera, el problema urbano pasa a ser sinónimo de problema nacional.

¿Cuáles son, entonces, los problemas estrictamente urbanos, es decir, aquellos propios de las ciudades? A fin de contestar esta pregunta, parece necesario hacer una distinción entre los problemas que cobran especial importancia *en* la ciudad y los problemas propios *de* la ciudad, para lo cual primero hay que salvar el obstáculo que representa una vieja dificultad conceptual y práctica aún no resuelta: la diferencia entre lo que es y no es urbano, tema que últimamente se ha soslayado de alguna manera con la aplicación del concepto de "asentamientos humanos".

Las reflexiones que siguen sobre algunos de los problemas más evidentes *de* la ciudad no deben entenderse como un intento por resolver la dificultad indicada, sino más bien como un modo de situar los problemas propiamente metropolitanos en relación con la evolución de la crisis actual y las propuestas formuladas para solucionarla.

Uno de los problemas particularmente agudos de las grandes ciudades es el referido al derroche, entendido éste desde el punto de vista económico, ambiental y social. Hay algunos ejemplos, bastante conocidos, que pueden mencionarse en lo relativo al derroche económico. El primero es el relativo a las dotaciones materiales urbanas (por ejemplo, vías) que se dimensionan adecuándolas a los momentos de su mayor uso (por ejemplo, horas de congestión del transporte). Otro se refiere a la obsolescencia económica prematura de ciertas propiedades urbanas, que se produce en extensas áreas de las ciudades y que lleva a demoler edificaciones aún en buenas condiciones, para reemplazarlas por otras que permitan una mayor densidad de uso del suelo y, por ende, más altas rentas de la tierra. Por último, cabe destacar la materialización de proyectos de inversión urbana faltos de coordinación y no articulados con los procesos urbanos y que, por lo mismo, deben interrumpirse antes de terminarse o son total o parcialmente desmantelados mucho antes de haber completado su vida útil; igualmente los desarrollos urbanos discontinuos de carácter especulativo que significan altos costos de urbanización y, por largos períodos, una grave subutilización de las infraestructuras instaladas.

Desde el punto de vista ambiental, el derroche se expresa en la sobreutilización de recursos energéticos y materiales —ya sea por impericia, por ostentación, por el uso de tecnologías mal seleccionadas o por la falta de adecuación en la localización de actividades conexas— y en el no aprovechamiento de la energía y materiales existentes en los desechos. En términos sociales, el derroche aparece en las grandes ciudades latinoamericanas estrechamente vinculado a la ostentación de las clases más pudientes que desde el siglo pasado se localizan en las urbes, afincando su identificación de grupo y su manera de diferenciarse socialmente más por patrones de consumo ostentoso que por sus formas de producción o por el éxito empresarial. Otra dimensión social del derroche urbano la dan las potencialidades colectivas de trabajo humano desperdiciadas. Ello se refiere no tanto a la suma de horas de trabajo de individuos cesantes —lo que en realidad es un problema nacional y no específicamente urbano—, sino al hecho de que lo que se desperdicia en las ciudades, más que la suma de todas esas energías individuales, es el potencial de cooperación en el trabajo que provee la aglomeración de individuos.

Una segunda situación problemática, sin duda propia de las ciudades, es la de la congestión del tránsito, clave del futuro de las ciudades. En efecto, la división social del trabajo, muy característica de la economía urbana, da lugar a actividades cada vez más especializadas y complementarias que requieren de interacciones

físicas de alta frecuencia entre personas y factores productivos, lo que se resuelve con la aglomeración. Los problemas del transporte metropolitano no pueden atribuirse al tamaño urbano en su manifestación física, en términos de extensión, ya que, dada la tecnología de transporte, las distancias que separan a las actividades urbanas y a los individuos interactuantes son salvables en corto tiempo. El problema lo constituye más bien la congestión de vehículos, que guarda relación con factores tales como la forma urbana, el grado de centralidad y estandarización de las jornadas de trabajo, etc.

En otras palabras, el problema de la congestión del tránsito, que es característico *de* las grandes ciudades, está vinculado más que al tamaño de éstas, a condiciones urbanas de otro orden, especialmente la falta de control sobre el uso del suelo y la distribución espacial de actividades. Este problema debe distinguirse de otras situaciones críticas del transporte que se encuentran *en* la metrópolis, como es el de la escasez o deficiencia de medios de transporte público, especialmente para áreas de asentamiento precario, que también es un problema interurbano y, en general, nacional. De más está decir, que este problema tiene una repercusión económica, cual es la cantidad considerable de inversiones necesarias para disminuir los niveles de congestión, las que a su vez entrañan problemas de derroche, como se explicó anteriormente. Tienen, además, una connotación social, ya que dichas inversiones favorecen, en la mayoría de los casos, a quienes precisamente tienen la capacidad de provocar la congestión.

Otro de los problemas particulares *de* las grandes ciudades es el de la dificultad de acceso a la tierra, la que representa un bien imprescindible para toda la población y que, sin embargo, es escaso en términos naturales, económicos y sociales. La racionalidad de lucro con el suelo urbano, que impera en las metrópolis latinoamericanas, contrasta con su carácter de bien de uso social imprescindible para la satisfacción mínima de las necesidades habitacionales y de servicios de las mayorías de bajos ingresos, que no pueden acceder al suelo a través del mercado.

Los agentes que se lucran con el suelo urbano son básicamente de dos tipos: el propietario de suelos baldíos, que especula reteniéndolos de la oferta a la espera de mejores precios, y el promotor inmobiliario, que basa sus ganancias en los cambios de uso del suelo que promueve con sus proyectos, incluido el cambio de destino social de los barrios.

A la vez, como mientras más altos sean los ingresos de los futuros usuarios del suelo mayores serán las ganancias de los rentistas, los promotores buscan la segregación espacial de la población más pobre,

cuya presencia puede comprometer dichas ganancias; por otra parte, operan en el tiempo invirtiendo el orden causal uso-precio. Según Darin Drabkin, el ingreso en concepto de actividades de uso de la tierra es el factor determinante de los precios del suelo urbano. La operación especulativa referida consiste en invertir dicha causalidad, elevando los precios en función de sus usos futuros probables, lo que termina por descartar, como posibles usos del suelo, aquellas actividades que no pueden generar los excedentes necesarios para pagar tan altos precios. Así, el precio, que era inicialmente un efecto del uso, pasa a ser su determinante. De tal forma, la segregación social y la "inversión de la causalidad" son objetivos que buscan quienes se lucran con el suelo urbano, constituyendo ello algo propio de la operación de los mercados de tierra de las ciudades, y la fuente de muchos de los problemas que aquejan a las metrópolis. De éstos, dos son particularmente agudos en las metrópolis latinoamericanas: la pobreza *de* la ciudad y la deficiencia de los enfoques de la planificación urbana.

Las ciudades y, particularmente, las metrópolis, representan una alta concentración de oportunidades y recursos de todo tipo que, como es sabido, no se distribuyen homogéneamente entre su población. El acceso a estas oportunidades y recursos no sólo depende del nivel de ingresos de las personas, sino también, en forma importante, de la localización de la población dentro de la ciudad y las condiciones consiguientes de accesibilidad física a los lugares donde aquéllas se concentran. La pobreza de la ciudad consiste justamente en que los pobres se ven segregados a las localidades peor servidas y alejadas, lo que es consustancial con los mecanismos urbanos de generación y captación de la renta de la tierra.

Lo anterior se complementa con el hecho de que las inversiones en transporte se concentran en las áreas de mayor uso de los automóviles particulares y se descuidan relativamente las áreas de residencia popular, lo que, a través de la segregación espacial, redundando en un deterioro aún mayor de las condiciones de accesibilidad de los pobres. La segregación espacial aludida tiene como contraparte la desigual integración de los grupos de menores ingresos a la economía urbana y al sistema político; precisamente, por esta falta de integración, los pobres urbanos son indeseables para quienes se lucran con la tierra urbana.

Hay otra dimensión de la pobreza de la ciudad que parece conveniente destacar. Se trata de un rasgo distintivo, también vinculado al suelo, constituido por las redes de intercambio recíproco y por el desarrollo de economías de subsistencia que se estructuran en torno a los vecindarios. Este fenómeno es tan peculiar que hay

quienes sostienen que la repetición de estas formas de sobrevivencia—como mecanismos de adaptación a la precariedad— llegan a constituir una verdadera cultura de la pobreza. Aunque esta tesis es discutible, es innegable que los pobres urbanos sobreviven en gran medida echando mano de un recurso que es propiamente urbano: la cercanía a muchos otros igualmente necesitados, que hace posible la construcción de redes de solidaridad que representan un verdadero sistema de seguridad social.¹

En cuanto a los enfoques predominantes en materia de planificación urbana, se puede decir que constituyen en sí mismos un problema. En términos generales, la planificación urbana, al menos en esta región, no ha demostrado capacidad suficiente como para adecuar su aparato conceptual y metodológico al carácter ordinariamente dinámico de la realidad que se intenta modificar. Menos todavía parece haber sido capaz de responder con éxito en términos de medidas correctivas ni en cuanto a proponer alternativas de acción a situaciones tan complejas como la de la "causalidad invertida" antes mencionada. De tal forma, tanto los diagnósticos como las acciones recomendadas tienen un marcado carácter estático. Usualmente, el punto de partida para la definición de políticas es la descripción de variados "problemas", cuyas relaciones entre sí y con los procesos reales socioeconómicos y culturales que los generan no se descubren. En consecuencia, las escasas proposiciones que se intenta aplicar, que vayan más allá de las recomendaciones sobre decisiones de emergencia o de cortísimo plazo, están marcadas por la búsqueda de un "ordenamiento espacial", que maneja variables exógenas al sistema en el que se pretende intervenir y que corresponde a una imagen normativa, terminal, presuntamente coherente, muchas veces sólo de tipo estático, que no guarda relación con el carácter intrínsecamente dinámico del proceso de desarrollo urbano.

Deben, además, señalarse otros dos sesgos importantes de la planificación urbana en la región. En primer lugar, el privilegio casi exclusivo que se otorga al manejo de la dimensión física del hecho urbano, equivale a una escasa comprensión de las relaciones entre dicha dimensión y las funcionales de la realidad urbana. La baja capacidad explicativa que lleva a los enfoques estáticos antes mencionados tiene vinculación directa con esta última deficiencia.

En segundo lugar, merece destacarse la suficiente percepción que se tiene respecto de la totalidad de la ciudad, especialmente la

¹ Lomnitz, Larissa, *¿Cómo sobreviven los marginados?*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1977.

metrópolis; la situación suele ser o bien la de entender la metrópolis como la simple suma de barrios y sectores, la solución de cuyos problemas significaría resolver los problemas de la metrópolis, o bien la de proyectar la imagen de la "ciudad ideal" en una totalidad formal, que cobra su sentido de unidad solamente por medio de una coherencia estética.

Es evidente que estas características, que en mayor o menor grado se pueden encontrar en la práctica de la planificación urbana en la región, distan mucho de ser adecuadas a la magnitud y, especialmente, a la calidad de los problemas que presentan sus metrópolis.

Suele mencionarse que la escasez de recursos, propia de países en desarrollo, es la causa de los problemas urbanos latinoamericanos. Se trata de un argumento de orden tan general, que obviamente podría dar cuenta de todos los problemas de los países de la región y no tan solo de los urbanos. Por otra parte, si se atiende al hecho de que los problemas que se han caracterizado como propios de las ciudades revelan grados apreciables de ineficiencia económica y derroche, la explicación en cuestión debe ponerse en duda: tan importante como la escasez de recursos es la forma como éstos se usan y distribuyen socialmente. En este sentido, la crisis económica ha tenido la ventaja de poner en evidencia lo irracional que a veces puede ser, desde el punto de vista del interés general, la forma en que estos recursos se usan en las metrópolis latinoamericanas.

En resumen, parece conveniente reiterar una vez más que los problemas metropolitanos más importantes de las metrópolis no tienen necesariamente una relación directa con su tamaño; están más bien relacionados con la forma que adoptan en el crecimiento y con la distribución de costos y beneficios de la urbanización. El derroche, la contaminación atmosférica, los problemas de transporte y los relativos a la pobreza de la ciudad tienen más relación con la gestión urbana y con la contradicción entre privatización de beneficios y socialización de costos de la urbanización que con el tamaño demográfico de las metrópolis.

B. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA

Ya parece no haber duda de que el proceso de asentamiento de la población, y particularmente el de metropolización, se encuentra estrechamente vinculado con aquellos más amplios referidos al

cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúa determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente determinadas por las características de la producción y sus consecuencias en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

Desde esta perspectiva teórica debe procederse al análisis de las vinculaciones entre los diversos elementos problemáticos detectados en las grandes ciudades y la crisis económica contemporánea.

La actual recesión económica mundial se materializa, en buena medida, en un agravamiento de la llamada crisis urbana contemporánea. Esto afecta tanto a las metrópolis de los países desarrollados como, particularmente, a las de los países del Tercer Mundo. En estos países, el peso económico y demográfico de las grandes ciudades es cada vez mayor. A su vez, el financiamiento del desarrollo es, en buena parte, el financiamiento de la expansión de dichas ciudades y, por ello, el carácter crítico de los aspectos financieros de la recesión mundial compromete directamente el bienestar de sus habitantes, ya que redundará claramente en un aumento del deterioro de su calidad de vida.

La llamada recesión internacional consiste, en realidad, en una crisis de carácter estructural en que los problemas recesivos y financieros, así como los desequilibrios más visibles, al mismo tiempo que dan cuenta de una situación coyuntural que podría estimarse pasajera, definen una situación de largo plazo de carácter prácticamente permanente. Se trataría, en realidad, de un agotamiento de la fase expansiva del capitalismo, proceso que se relaciona estrechamente con la agudización de la crisis urbana contemporánea.

La crisis urbana tercermundista, por lo tanto, se relaciona no sólo con el vertiginoso aumento del tamaño de las grandes ciudades y el alto grado consiguiente de concentración de la urbanización, sino que es, en gran medida, una expresión más de situaciones problemáticas de arrastre, de tipo estructural, vinculadas a los estilos de desarrollo predominantes.

Desde esta perspectiva, parece pertinente detenerse un instante para adentrarse, aunque someramente, en el análisis de los efectos concretos que la crisis actual tiene sobre los problemas metropolitanos que se destacaron antes.

Aunque todavía no se cuente con la información cuantitativa pertinente, parece claro que el derroche en las áreas metropolitanas se hace, por lo menos, más evidente con el advenimiento de la crisis

y es, sin duda, obvio que será imposible que persista con las características que presentaba antes de que aquélla se produjera. La restricción de los recursos de inversión, propia de la situación crítica que se vive, debiera incentivar su concentración social como única forma de sostener el funcionamiento de estructuras y mecanismos urbanos estrechamente vinculados al derroche ya descrito. En tanto, las políticas económicas alientan alzas en las tarifas de los servicios públicos y en el precio de los combustibles, restricciones del gasto público, etc., que favorecen una profundización de las desigualdades: los pobres no sólo no pueden esperar inversiones urbanas que vayan en su beneficio directo, sino que ni siquiera son capaces de cubrir las tarifas de los actuales servicios básicos. Según Sachs, la crisis intensificará la competencia entre la ciudad "alta" y la "baja", resultando de ello una concentración de recursos en la primera. No hay manera de impedir que los que ya son pobres vean empeorar su situación, ni que las clases medias se vean también seriamente afectadas. En definitiva, la crisis estimula la contracción de la ciudad "formal", manteniéndose, en lo fundamental, el derroche y los estilos de vida que las clases altas adoptaban antes de la crisis. La mayor pauperización social consiguiente preludia una larga etapa de presiones y conflictos sociales, y será cada vez más intenso el enfrentamiento entre las fuerzas vinculadas a la democratización y aquellas relacionadas con las estructuras económicas y administrativas metropolitanas productoras de desigualdades y derroche.

Por otra parte, las crisis determinan que los esfuerzos de inversión se centren en las urgencias, sea por presiones sociales o por falta de recursos, lo que es incompatible con la solución de situaciones críticas como las ambientales, ya sea porque éstas suponen inversiones, que a la luz de la crisis aparecen como superfluas, o porque se refieren a perspectivas de más largo plazo.

En el caso recién mencionado, por ejemplo, la agudización del inmediatismo que puede derivarse del rechazo de políticas de efecto más retardado, favorece la elevación de la presión sobre los ecosistemas naturales proveedores de materias primas y de energía para las metrópolis. De tal forma, la crisis agudiza el derroche, definido éste desde un punto de vista ambiental, llevando a una utilización excesiva de energía y materias primas, con el deterioro consiguiente de los ecosistemas naturales. En términos sociales, la crisis también acentúa el derroche, en este caso de fuerza de trabajo que tiene un evidente potencial de cooperación y un alto nivel de capacitación, que tiende a disminuir como producto de largos períodos de desempleo o de la realización continuada de trabajos no calificados.

Esta situación plantea, entre otras, la necesidad de proceder a: a) una alteración de las estructuras socioeconómicas metropolitanas basadas en la privatización de beneficios y la socialización de costos que fomentan el derroche y la desigualdad social; b) una búsqueda de flexibilizaciones témporo-espaciales en las demandas sociales, con el fin de atenuar sus fluctuaciones y disminuir así el derroche relativo de infraestructuras urbanas en desuso gran parte del tiempo; c) un aprovechamiento de recursos subutilizados, tales como la mano de obra, potenciales de cooperación en el trabajo, capacidad productiva ociosa, desechos y la capacidad agrícola de terrenos eriazos dentro de la metrópolis o aledaños a ella y, por último, d) una disminución de la presión de uso excesivo de materiales, energía y recursos provenientes de los ecosistemas naturales.

En lo que a transporte se refiere, aunque la crisis no parece alterar significativamente los problemas de congestión en las metrópolis, sin duda agudiza la exclusión social respecto de los sistemas de transporte metropolitano. Así, las alzas de las tarifas excluyen a los pobres del uso del transporte masivo, y el alza de los combustibles, del uso de automóviles a los sectores medios. Inclusive podría plantearse que dicha exclusión social es la única forma de mantener los niveles de congestión dentro de límites tolerables en situaciones como la presente, donde hay escasez de recursos para realizar inversiones en infraestructura y equipos.

En la etapa previa a la crisis el desempleo ya era alto, lo que claramente venía estimulando la economía informal, para el desarrollo de la cual es crucial la accesibilidad a los centros metropolitanos de mayor actividad. Sin embargo, debido a las tarifas cada vez mayores del transporte público, los sectores informales debieron ir orientando su patrón de viajes hacia el interior de sus áreas de residencia; con la crisis no se puede esperar más que una agudización de este efecto y, por lo mismo, una mayor segregación espacial.

Las dificultades que plantea la crisis en cuanto a los problemas de transporte metropolitano, y específicamente de congestión, son las de impedir la caída de la calidad de vida implícita en proporciones crecientes de viajes a pie o en tiempos excesivos de viaje y, al mismo tiempo, disminuir la congestión.

En relación con los problemas de acceso a la tierra urbana, debe destacarse que son particularmente agudos en la región, debido a la vigencia de los modelos económicos neoliberales en los que las políticas de privatización y liberalización de los mercados se aplican, en mayor o menor grado, al sector inmobiliario y, por lo mismo afectan particularmente el funcionamiento de los mercados del suelo en las

ciudades. El crecimiento del sector financiero que acompaña a estos modelos —sobre la base del endeudamiento externo, básicamente— da como resultado mayores tasas de incremento de los precios del suelo, lo que es un efecto de los mayores recursos canalizados a las inversiones en tierras. Ello, unido a la reducción de los programas estatales de construcción de vivienda social y la existencia de regímenes políticos sumamente intolerantes con las invasiones de terrenos, determina fuertes restricciones del acceso de la población al suelo urbano.

Con el advenimiento de la crisis se observa una fuerte contracción de la demanda —particularmente de los recursos provenientes del exterior que podrían canalizarse a las inversiones en tierras— y un violento cambio de signo de las expectativas, lo que hace caer los precios desde el alto nivel a que los había llevado la espiral especulativa. Debe considerarse lo particular que es este fenómeno si se atiende al hecho de que desde la Segunda Guerra Mundial no se observaban caídas de los precios del suelo urbano en los períodos de crisis económica. Lo usual era que la crisis en las economías de mercado se acompañaran de un estancamiento de los precios, ya que las expectativas se proyectaban a la inminente recuperación de la economía una vez que se superara la crisis.²

Con la crisis, los procesos de segregación urbana —que en el período previo eran básicamente producto del avance dinámico del sector privado inmobiliario sobre nuevas áreas de las ciudades— se perpetúan por la vía de la concentración de los menores recursos de inversión en la ciudad "formal" y, particularmente, en la ciudad "alta" de que habla Sachs. Debe considerarse que con las políticas habitacionales y de tierras aplicadas en la precrisis se acumuló un considerable déficit expresado en mayores niveles de hacinamiento y uso excesivo del parque de viviendas existente. Ello —que de paso significó un deterioro ambiental— representa una presión social acumulada por acceso a la tierra y, de esta forma, un problema para los sistemas democráticos emergentes que muy posiblemente deberán enfrentarse al peligro de desencadenamiento de invasiones masivas de tierras.

Se señalaba anteriormente que en la medida en que los modelos neoliberales estimulan la expansión del sector privado inmobiliario y, en particular, la especulación con tierras, acentúan la exclusión de los pobres del suelo y, con ello, la pobreza de la ciudad. Esta exclusión se

² Darin Drabkin, Haim, *Land Policy and Urban Growth*, Elmsford, Nueva York, Pergamon Press, 1977.

verifica tanto en términos absolutos, reforzando el aumento de los niveles de hacinamiento, como relativos, es decir, aumentando la dificultad para acceder al suelo en localidades bien servidas e integradas a la trama urbana.

Por otra parte, dichos modelos significan un aumento sustantivo del desempleo estructural, lo que obliga a los grupos urbanos afectados a desarrollar una serie de mecanismos informales de subsistencia y sobrevivencia. La subsistencia se refiere al intercambio precario de mano de obra por dinero y la sobrevivencia al intercambio de bienes y servicios en la forma de favores y regalos entre quienes comparten los mismos niveles de precariedad, como mecanismo alterno de seguridad social. Esto último da lugar a las así llamadas "redes de intercambio recíproco".³ Tanto los mecanismos de subsistencia como los de sobrevivencia están estrechamente vinculados a los factores espaciales y a la territorialidad. La posibilidad de desarrollar actividades económicas "informales" para subsistir mejora sustantivamente, por ejemplo, cuando hay mayor accesibilidad a los centros de mayor actividad dentro de las metrópolis o cuando la estructura social de los asentamientos tiene un mayor grado de diversificación.

A su vez, las redes de intercambio recíproco surgen y se estabilizan en vinculación con la cercanía física y el carácter cotidiano de las relaciones de vecindad. De tal forma, estos mecanismos alternos de subsistencia y sobrevivencia han debido desarrollarse a pesar de que una de sus bases de sustentación —la accesibilidad a la tierra— se ve deteriorada por las fuerzas de exclusión social respecto del suelo urbano que favorecen los modelos neoliberales.

Las dificultades que plantea la crisis con respecto a la pobreza de la ciudad, son las siguientes: a) aumentar el aprovechamiento del potencial de organización, gestión y cooperación que innegablemente contienen los mecanismos de subsistencia y sobrevivencia; b) lograr mayores grados de descentralización de la administración pública y diseñar políticas urbanas que acojan y estimulen la participación de la población en los ámbitos locales con el fin de aprovechar el potencial de los mecanismos de subsistencia y sobrevivencia mencionados, problema que adquiere importancia si se considera que la descentralización es mucho más un acto de voluntad política y un imperativo del presente para movilizar la cooperación popular, que una reivindicación cultural; c) lograr que la movilización autónoma de recursos de los grupos de base y la creatividad popular existentes en

³ Lomnitz, Larissa, *¿Cómo sobreviven los marginados?* op.cit.

los mecanismos mencionados, pasen a ser conductas ajustadas a la adversidad y, en este sentido, transitorias, a formas de acción permanentes, contituyéndose en fuerzas de desarrollo complementarias a muchas otras tendencias y esfuerzos privados y públicos de otro carácter y nivel que se realizan para superar la crisis y, por último, d) aprovechar la debilidad en que la crisis deja a la especulación con la tierra urbana para diseñar y aplicar políticas masivas de acceso al suelo, considerando que dicho acceso es la base del desarrollo autónomo de nivel local que se buscaría reforzar a través de ésta y otras políticas.⁴

La crisis tiende a reforzar las deficiencias de los enfoques convencionales de la planificación urbana anotadas anteriormente: a) hincapié en problemas puntuales y urgencias más que en procesos dinámicos; b) insistencia en las dimensiones físicas de la realidad metropolitana, en lo aparente e inmediato y en aquello vinculado a las urgencias agravadas por la crisis, más que a las relaciones entre las estructuras socioeconómicas y la realidad física, y c) importancia de lo parcial y sectorial más que en la totalidad y la globalidad del hecho urbano metropolitano. Era de esperar que la preocupación prioritaria por problemas puntuales y carencias urgentes, propia de los enfoques convencionales de planificación urbana, se reforzara con la crisis, si se considera que ésta acentúa dichos problemas y carencias. Las "urgencias" del momento y la espectacularidad con que se presentan los déficit urbanos llevan a que se planteen cada vez menos visiones de más largo plazo que apunten a los factores causales de dichos déficit y que consideren el potencial de recursos subutilizados existentes, así como los mecanismos alternos "informales" surgidos, especialmente, en la base popular urbana.

La inoperancia de los enfoques tradicionales de planificación urbana se acentúa con la crisis y, por lo mismo, la necesidad de superarla. Debe considerarse que, además de las características de enfoque antes planteadas, la planificación urbana actualmente vigente opera sobre la base de aportes cada vez mayores de recursos de inversión —acompañados de niveles significativos de derroche— como forma de enfrentar los problemas metropolitanos. Ante esta situación, como ya se señaló, se necesitan políticas urbanas que sepan aprovechar el potencial existente en la base demográfica, para lo que parece indispensable realizar una revisión conceptual profunda y llevar a cabo amplios programas de capacitación. La crisis exige de la

⁴ Jordán Fuchs, Ricardo y F. Sabatini, "Public land acquisition in Latin America", 1985, versión preliminar.

planificación urbana un cambio de prioridad, desde la búsqueda de logros físicos al reforzamiento de procesos, al diseño de mecanismos de participación orientados a superar lo meramente reivindicativo y a una mayor coordinación de políticas sectoriales y esfuerzos locales, concordante con una visión integrada de las áreas metropolitanas que asuma la noción de que la eficiencia no se consigue tanto con la especialización, sino con la capacidad de integrar esfuerzos diversos. Estos problemas son de gran magnitud y afectan no sólo a la planificación urbana institucionalizada, sino también a los intelectuales que se ocupan de los problemas metropolitanos, a los partidos políticos, a las diversas organizaciones sociales referidas al hecho urbano y a las comunidades territoriales.

En suma, las estructuras de poder y económicas imperantes en las metrópolis reaccionan ante la crisis con medidas tendientes a la concentración social de los recursos como única vía de sostenerse. Por otra parte, la crisis debilita algunas de esas estructuras —como sucede con los mecanismos de mercado vinculados a las rentas de la tierra— fortaleciendo, a la vez, procesos tales como el de democratización. Por último, la crisis acentúa y aumenta la importancia relativa de otras estructuras que no son parte consustancial de los modelos económicos que condujeron a ella, como son los mecanismos de subsistencia y sobrevivencia.

C. PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION Y GESTION METROPOLITANAS

De las últimas reflexiones anotadas se desprende que la crisis, al mismo tiempo que debilita ciertas estructuras tanto políticas como económicas, determina claras posibilidades de desencadenar procesos de cambio abriendo nuevas perspectivas de desarrollo. Del mismo modo, se vinculan a ella los muchos esfuerzos que se constatan para construir consensos amplios y canales de real participación, que son imperativos de acción ineludibles para lograr los niveles de estabilidad política que demanda la tarea para superar la crisis. De tal forma, pues, la crisis, al mismo tiempo que significa una agudización de los problemas y un acentuamiento de la dependencia externa, abre posibilidades significativas de cambio y de cimentar procesos de desarrollo equitativos, autónomos y sostenidos.

Esta dinámica aparentemente contradictoria que desencadena la crisis —agudización de problemas e impulso de fuerzas de cambio— tiene una clara expresión en las metrópolis latinoamericanas. A continuación se analizan algunos aspectos importantes de esta dialéctica.

Tal vez la dificultad principal para superar la crisis radica en las estructuras económicas, políticas, administrativas y culturales existentes. Su perpetuación entra en contradicción, en forma cada vez más importante y manifiesta, con las perspectivas de superación de la crisis y con los intereses de las grandes mayorías. Así por ejemplo, las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en general, por los intereses financieros internacionales y nacionales, en gran medida significan un agravamiento de los problemas de estancamiento, desempleo y desigualdad social, económica y cultural. Dichas políticas, en términos generales, tienen un marcado carácter reactivo, propio de estructuras e intereses hegemónicos que se ven amenazados en sus fundamentos, distan mucho de conformar estrategias de desarrollo de largo alcance y su éxito depende, de manera importante, de que sean acompañadas por un ritmo significativo de crecimiento económico que, paradójicamente, ellas mismas tienden a entorpecer.

Como ya se ha visto, la escasez ya crónica de recursos en las áreas metropolitanas no provoca por sí sola la agudización de los problemas en la ciudad y de la ciudad y, en particular, de las desigualdades sociales internas; la dificultad estriba probablemente más en la persistencia de estructuras y mecanismos regresivos de distribución de los recursos y beneficios de la urbanización, que en la escasez de recursos de inversión.

En este último sentido, cobran especial importancia los problemas que la crisis plantea en términos de la plena utilización de los recursos disponibles, la intensificación de la participación social, la descentralización, etc. La tarea, sin embargo, no es fácil de abordar, en vista del carácter centralizado de las estructuras administrativas del Estado en América Latina, el hecho de que los canales para la participación ciudadana son generalmente excluyentes y el predominio de los intereses de las estructuras económicas y políticas dominantes. La centralización persiste, pese a numerosas leyes e iniciativas que se han planteado el objetivo de revertirla, pero que no tienen efecto significativo en tanto usualmente no van acompañadas de la redistribución de los recursos en favor de los gobiernos locales. Por otra parte, aun cuando se lograran mayores grados de descentralización local dentro de las metrópolis, ello no garantizaría, en forma automática, como suele suponerse, un mayor nivel de participación social en los esfuerzos por el desarrollo local; desde el punto de vista de un residente cualquiera de las metrópolis, es

igualmente externa y arbitraria una decisión tomada por un funcionario de un organismo estatal centralizado que la de un funcionario municipal, si dicha decisión se adopta sin la participación real de la comunidad, por lo menos en la definición de los problemas.

La participación social en el desarrollo metropolitano se ve, pues, entrabada por ciertos rasgos persistentes que caracterizan la actividad pública y que dicen relación con el carácter del Estado latinoamericano. Su expansión histórica, como aparato administrativo, ha estado vinculada con la necesidad de ampliar las oportunidades de empleo en los distintos niveles de gobierno, ya sea dentro de estrategias de cooptación política o de expansión de la demanda interna. Así se llega a una "burocratización excesiva" de la labor del funcionario público y a una insistencia exagerada en las funciones fiscalizadoras, de control y prohibición por sobre las de fomento e inversión.

Desde un punto de vista sociológico, éste es un comportamiento esperado. Muchas veces los estamentos administrativos justifican su existencia dentro de una organización poniendo trabas, estableciendo prohibiciones y todo tipo de normas de control. Esto será más agudo cuanto menor sea la necesidad real de su existencia.

Por su parte, las medidas de fomento e inversión del Estado latinoamericano están usualmente dominadas por una mentalidad tecnocrática que supone la exclusión de toda forma de participación significativa y de compromiso de la población con los planes y programas del sector público. Dicha mentalidad arranca de un concepto de autonomía profesional —subrayado por los mismos sistemas educacionales— que, si bien fomenta una vocación de servicio a la comunidad, también estimula la idea de que los problemas se resuelven con soluciones técnicas que sólo los profesionales —y no la población— pueden determinar.

En realidad, la metropolización ha creado una nueva dimensión administrativa para la que las estructuras legales e institucionales, así como los cuerpos teóricos y los programas de formación de profesionales, no estaban preparados. La administración de las grandes ciudades no puede ser eficiente, enmarcada en normas creadas para una escala de aglomeración muy diferente; la magnitud e índole de los problemas metropolitanos requiere nuevas aptitudes y nuevas formas de organización.

La formación de autoridades metropolitanas parece indispensable. Para controlar eficazmente el uso del suelo, crear nuevas empresas de transporte y de servicios, adquirir tierras, construir edificios e infraestructura, descentralizar funciones, reorganizar los horarios de trabajo y llevar a cabo vastos programas de rehabilitación interna, es indispensable una concentración de

poder y de recursos que las actuales autoridades metropolitanas, en general, no tienen.

Resulta imposible ejercer un control adecuado de la utilización del suelo cuando, como sucede con frecuencia, existen autoridades municipales independientes dentro del área metropolitana. Los municipios que comparten la administración local pertenecen algunas veces a diferentes Estados o provincias. La necesidad de una medida integradora no elimina los obstáculos que deben superarse, especialmente los de carácter tributario. Sin embargo, éste no parece ser un problema insalvable, si se cuenta con la voluntad del poder central. La creación de una autoridad políticamente fuerte se facilita cuando la administración de la metrópolis está directamente a cargo del gobierno central, como sucede en algunas áreas metropolitanas que son capitales de Estados.

No basta, sin embargo, con el poder político; es imprescindible contar con un considerable poder económico, sobre todo en los regímenes de libre empresa. La autoridad metropolitana debe disponer de los medios necesarios para establecer servicios públicos, llevar a cabo inversiones de gran envergadura y poder intervenir el mercado de tierras mediante la formación de reservas de terrenos y la participación activa en el mercado.

Dentro de las metrópolis existen, sin embargo, fuentes de poder político y económico que podrían movilizarse para una nueva organización de la gestión metropolitana. En realidad, los recursos existentes dentro de las áreas metropolitanas son muchas veces superiores a los que están a disposición de todos los otros asentamientos humanos. Pero ellos deben concentrarse y ponerse bajo la responsabilidad de nuevas autoridades metropolitanas.

A esta necesidad de lograr cambios en la administración de las metrópolis se agrega la necesidad de efectuar modificaciones institucionales que permitan la participación de la población. Ya se ha destacado que la participación es un medio eficaz para incorporar nuevos recursos a la gestión urbana. Estos recursos, como se dijo, no sólo incluyen el capital, sino principalmente las iniciativas y la cooperación y movilización del esfuerzo colectivo.

La participación de la población es también importante como medio de robustecer el control público sobre la gestión municipal. Las autoridades subalternas, como consecuencia de sus limitaciones operativas, no siempre tienen la capacidad de hacer frente a las presiones de grupos de intereses, muchas veces más poderosos que los mismos municipios.⁵

⁵ Neira, Eduardo, "Políticas de asentamiento humano para América Latina", 1985, versión preliminar.

La insistencia en la participación y el fortalecimiento de los gobiernos locales metropolitanos no significa que se trate de establecer nuevas unidades administrativas autárquicas. Si la autonomía es una condición necesaria para movilizar las iniciativas y aptitudes locales, la intervención del gobierno central debe concebirse como una fuerza de sentido complementario, cuya función no es sólo encuadrar la acción local dentro de las políticas nacionales, sino principalmente estimular, con incentivos externos, la acción de los agentes dinámicos de la comunidad.

El aumento de la autonomía de la administración local en los países de la región no se ha reconocido todavía como una necesidad, como un paso decisivo en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los pobladores de grandes sectores de las áreas metropolitanas de la región. Su probable incorporación deberá darse dentro del contexto de situaciones nacionales heterogéneas, algunas de las cuales ofrecen antecedentes valiosos de eficacia administrativa. El proceso tendrá que ser gradual en la mayor parte de los países para que se puedan lograr cambios importantes en la organización administrativa, la estructura jurídica, la legislación y el sistema tributario. Requerirá también la incorporación de técnicas más avanzadas de comunicación social y la formación de amplios contingentes de personal calificado.

D. LA CRISIS DEL PARADIGMA URBANO LATINOAMERICANO

Crisis es una palabra que etimológicamente significa "ruptura, conflicto, lucha", y que el Profesor Helio Jaguaribe⁶ define, en su sentido más amplio, como "la expresión de una disconformidad estructural entre un proceso y su principio regulador".

Elaborar una conceptualización de la crisis por la que atraviesa hoy en día América Latina es una tarea bastante compleja, ya que esta crisis no es solamente económica, sino que es, en realidad, una crisis global de tipo estructural que afecta a todos los sectores de la sociedad latinoamericana.

Desde el punto de vista económico, las causas menos inmediatas y más profundas de la crisis se remontan al decenio de 1970. En primer lugar, el ajuste al incremento de los precios del petróleo en 1973 y a

⁶ Bursztyn, Marcel, Arnaldo Chain y Pedro Leitao (comps.), *¿Que crise é esta?* CNPq, São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.

la subsiguiente recesión mundial fue gradual y, por consiguiente, expansivo en lugar de súbito y recesivo y se financió con "petrodólares" que necesitaban reciclarse. En algunos países, el ajuste, aunque gradual, fue completo; en otros, el ajuste fue sólo parcial y en lugar de utilizar los préstamos para graduar el ajuste, se usó para aplazarlo. Estos procedimientos pueden caracterizarse justamente como ejemplo de estrategias de crecimiento impulsado por el endeudamiento insostenible a largo plazo. En todo caso, como la región había utilizado el endeudamiento para los fines señalados, la relación deuda/exportaciones era peligrosamente elevada en 1980, cuando se produjo la segunda crisis del petróleo.

En segundo lugar, la recesión mundial de 1981 a 1983, provocada por el deseo de los países industrializados de contener casi a cualquier precio el nuevo repunte de la inflación causada por la duplicación inesperada de los precios del petróleo en 1979, produjo una declinación de las importaciones del centro y, de esta manera, un relajamiento de la demanda de exportaciones de la periferia y una caída brusca de su relación de intercambio. Además, por cuanto la estabilización de precios en toda la OCDE se centró sobre todo en una política monetaria muy restrictiva, subieron repentinamente sus tasas nacionales de interés y, por consiguiente, las internacionales.

En tercer lugar, la creencia de la región de que el crecimiento mundial se mantendría (1981) o que la recuperación empezaría pronto (1982) la indujo a seguir endeudándose fuertemente (mientras pudo hacerlo) o a disminuir las reservas hasta que se produjera dicha recuperación, de manera que el ajuste fuera expansivo en vez de recesivo, tal como fue en el período posterior a la crisis del petróleo de 1973. Por consiguiente, entre 1980 y 1982 la deuda de la región creció casi en 100 mil millones de dólares (o sea, cerca del 50%). Este endeudamiento excesivo a menudo fue provocado e incitado por una permisividad financiera que se manifestó en una creciente liberalización de los mercados internos de capitales y la supresión de gran parte de la reglamentación que los regía, en algunos casos, estimularon el consumo excesivo y provocaron una especulación considerable en los mercados bursátiles y de activos. La abundancia del financiamiento externo también contribuyó a rezagar los tipos de cambio con el objeto de controlar artificialmente la inflación en vez de mantener el equilibrio externo, o se utilizó directamente por los gobiernos para financiar niveles insostenibles de gastos fiscales.

⁷ CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, Síntesis (LC/L.333(Sem.22/6)), Santiago de Chile, 23 de abril de 1985, pp. 25 y 26.

Como consecuencia, actualmente la región sufre una afluencia neta negativa de recursos, la que se asocia a los compromisos de repago de la deuda, a las drásticas reducciones del PGB per cápita, de los ingresos y de la capacidad de inversión, hechos que se reflejan en el aumento del desempleo y subempleo urbanos y en la aceleración del proceso inflacionario.

Desde un punto de vista global, la crisis también puede ser relacionada con otros factores tales como el crecimiento acelerado de la población, la "desequilibrada" localización de la misma y los modelos de desarrollo adoptados en la región. En primer lugar, la población de América Latina se duplicó en el período 1950-1980, pasando de 165 millones a 361 millones de habitantes y, según proyecciones hechas por el CELADE, se duplicará nuevamente antes del año 2020, en que llegará a 734 millones.

En segundo lugar, una de las peculiaridades que caracteriza el desarrollo en Latinoamérica en las últimas décadas es la rápida urbanización, acompañada de una tendencia a la concentración espacial de la población en las ciudades capitales y regiones metropolitanas. La proporción de la población urbana en la región aumentó del 53.8% en 1970 al 64.8% en 1980 y las proyecciones para el año 2000 son del orden del 75.2%, o sea, 466 millones de personas.

En tercer lugar, los modelos de desarrollo adoptados en la región han logrado una modalidad de transformación económica y social que, en la mayoría de los países latinoamericanos, evidencia grandes contradicciones.

La región en su conjunto acrecentó su capacidad productiva y tecnológica y demostró poseer gran potencialidad productiva y exportadora. Sin embargo, estos logros aparecen como insuficientes si se considera que a la vez se redujo el grado de autosustentación de la transformación económica y se incrementaron la dependencia y la vulnerabilidad externas mientras que la pobreza, en términos absolutos, siguió creciendo.⁸

Independientemente de las circunstancias internas y de las diferencias estructurales e históricas de los países, en general los

⁸ En un reciente estudio de la CEPAL, *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas* (serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1985), se señala que en 1970 la pobreza urbana afectaba a 47 millones de personas, en 1980 a 64 millones y la proyección para el año 2000 es de 102 millones. Esto significa que del total de los pobres de la región, el 42% en 1970 y el 49% en 1980 son urbanos; en el año 2000 estos últimos llegarán a ser alrededor del 60% del total de los pobres de la región.

planes de desarrollo han tenido como denominador común algunos valores básicos, como la modernización económica, social y política, el nacionalismo y el estatismo. Más recientemente, se ha hecho especial hincapié en el desarrollo tecnológico.

Este concepto de modernización apuntaba, en gran medida, hacia la idea genérica de constituir sociedades urbano-industriales que siguieran, a grandes rasgos, el modelo brindado por los países desarrollados.

Sin embargo, el crecimiento económico concentrado y la rápida urbanización han favorecido el aumento acelerado de la migración campo-ciudad, produciendo una modificación radical de la situación urbana en general y de la clase obrera en particular. El exceso de mano de obra no calificada, por un lado, tendió a bajar los ingresos de los grupos más pobres, mientras que, por otro, en algunos países ciertas ramas de la industria crearon una fuerte demanda de mano de obra especializada, lo cual ha llevado a un alza desproporcionada de sueldos en comparación con las remuneraciones medias de los obreros de esos mismos países, favoreciendo así el surgimiento de nuevos grupos sociales que sustentaron de una u otra forma el estilo de desarrollo de este período.

Otra característica del proceso de desarrollo en este período es la convivencia en distintas instancias de poder de grupos sociales y políticos conservadores (tradicionales) y liberales (modernos). Casi como condición de funcionamiento de esta modalidad, se reprodujeron tendencias opuestas de incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernismo y heterogeneidad. "En efecto, la lucha de grupos altos y medios ya incorporados por mantenerse integrados a pautas de consumo de los países desarrollados se hace crecientemente costosa en recursos externos y ahorro en relación al ingreso nacional. Se refuerza la tendencia estructural al déficit de recursos externos y de acumulación. La concentración de partes de la inversión en la satisfacción del consumo de grupos reducidos la hace perder eficacia y exige elevar los porcentajes de acumulación, lo que a la vez presiona sobre el balance de pagos y refuerza la heterogeneidad. Esta última favorece la caída de los salarios reales, con lo que aumenta las posibilidades del consumo y la acumulación de los grupos de rentas altas".⁹

Los modelos de desarrollo adoptados en el período 1950-1980 se caracterizan por la ambigüedad del desempeño económico y social de

⁹ CEPAL, *Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe*, vol. I (LC/L.332(Sem.22/3)), Santiago de Chile, 22 de abril de 1985, p. 71.

los grupos medios, los cuales crecieron en términos numéricos absolutos y se han fortalecido social y políticamente. Durante el proceso de ascensión social dichos grupos mostraron una tendencia a apoyarse en los sectores populares, pero en la medida en que se produjo una estabilización de sus posiciones fueron captados por los grupos tradicionales de poder, incorporándose a sus hábitos de consumo y apoyando políticamente el paradigma de desarrollo vigente.

Ese proceso de desarrollo basado en modelos de industrialización de los países del hemisferio norte, que se suponía iba a promover una incorporación masiva de los estratos más bajos de la población a los beneficios del progreso por la vía del desbordamiento asociada a un movimiento obrero similar al ocurrido en Europa y en los Estados Unidos, no tuvo el resultado deseado. En realidad, lo que se desarrolló en la región fue un aumento cada vez más fuerte de la dicotomía entre los grupos incorporados a la sociedad formal y los grupos marginados, haciendo que esas dos culturas heterogéneas perdiesen muchos de los lazos tradicionales que anteriormente les permitían, aunque en forma precaria, ser compatibles.

Consecuentemente, la metropolización de América Latina y del Caribe, a pesar de las ventajas aparentes de la modernidad que ha concentrado, ha generado graves problemas para el proceso de desarrollo equilibrado en varios países, ya que muchas áreas urbanas de la región no ofrecen las ventajas comparativas que una gran concentración poblacional normalmente ofrece para el estímulo de la actividad productiva y la formación de mercados de consumo. Ellas más bien son un injerto entre islas de modernismo con asentamientos marginales —sin recursos humanos capacitados y sin ingresos ni servicios— que no sólo no estimulan la producción sino que son un lastre que demanda crecientes subsidios públicos.

Más que un simple reflejo de la heterogeneidad económica y social, las metrópolis latinoamericanas exhiben hoy la contradicción que caracteriza la dualidad de nuestras estructuras sociales y económicas. Por un lado, las islas de modernismo que "paradigmatizan" el progreso de la sociedad formal, conteniendo la ciudad formal, el estado formal y la economía formal. Por otro, el *mare nostrum* de la pobreza donde se ubica el imperio de la informalidad económica, social, política y urbana que compone las barriadas, las callampas y las favelas.

Este paradigma urbano —concentrador y desequilibrador— no ha dado señales de haber sido modificado en los últimos años, aunque la crisis actual, además de imponer serios límites a la calidad de vida ciudadana, no da cabida a imaginarse, ni a corto ni a mediano plazo, un retorno a las condiciones de crecimiento económico anteriores a ella.

Como lo menciona Ricardo Jordán,¹⁰ "los problemas del hábitat han sido tratados en América Latina de modo fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo, y se han abordado, en general, desde la perspectiva de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y de dotación de servicios. Veinte años de experiencia han mostrado que este tipo de políticas tiene pocos efectos sobre la calidad del hábitat humano y que éste ha seguido deteriorándose a pesar de que se ha concentrado una proporción considerable de las inversiones en dichos rubros y que durante las dos últimas décadas estos sectores contaron con un importante caudal de recursos externos".

Por lo mismo, es fundamental y urgente repensar acerca de los mecanismos adoptados para atacar los problemas del hábitat metropolitano regional y su congruencia tanto con los modelos de desarrollo existentes como con la realidad económico-social de Latinoamérica.

Desde el punto de vista de la congruencia el manejo de los problemas metropolitanos sufre de la misma ambigüedad que afecta a los modelos de desarrollo en general. Por un lado, el discurso formal, desde la segunda mitad del decenio de 1960, pregona el desarrollo económico asociado a la equidad social. Por el otro, los mecanismos utilizados para alcanzar este desarrollo apuntan hacia un modelo de modernización selectiva que a lo largo de los años ha probado ser esencialmente concentrador de riquezas y espacialmente desequilibrante.

Por lo tanto, para que se haga un análisis objetivo de los paradigmas urbano y metropolitano de la región, con vistas a una mejor adecuación de éstos a la realidad actual, es absolutamente necesario considerar sus relaciones con las políticas económicas adoptadas por los países y con el objetivo de equidad "posible" que éstas puedan permitir en este período crítico de ajuste. La consideración básica en esta fase deberá referirse a la maximización de las inversiones urbanas debido a que, a raíz de la coyuntura económica, será muy difícil presuponer una expansión de los gastos.

En este sentido es muy posible que la congruencia entre la planificación metropolitana y la económica tenga como condicionante básico la compresión del gasto público en las áreas metropolitanas la que, tomada en un contexto de equidad, posiblemente llevará a un cambio radical del paradigma urbano vigente. Este esfuerzo

¹⁰ "Urbanización y concentración urbana en el proceso de asentamiento de las poblaciones en América Latina y el Caribe. Areas críticas para la formulación de políticas", Santiago de Chile, agosto de 1985, *mimeo*.

requerirá, además de racionalidad económica e imaginación política, de un ajuste del acervo de metodologías de planificación, y también del acervo científico y tecnológico actualmente disponible en la región, considerados en un contexto de innovación.

El concepto de innovación, de acuerdo con una definición de Ignacy Sachs,¹¹ "resulta de un cambio con relación a una política, una acción o un comportamiento anteriores. Ella introduce una novedad en un contexto dado y en un tiempo dado, por invención, copia o adaptación. Sin embargo, este concepto de innovación, inspirado por Schumpeter, debería ser aumentado y calificado". Aumentarlo, por un lado, permitiría a las esferas de innovación ultrapasar el campo puramente económico y calificarlo, por otro lado, introduciría un criterio de evaluación necesario para detectar innovaciones efectivas socialmente.

Los principales campos de innovación potencial propuestos por Sachs son cinco: los recursos humanos, los recursos físicos, la tecnología, la institucionalidad y los instrumentos de política pública. Los criterios que se han de utilizar simultáneamente para la evaluación de la innovación social en el campo urbano son los siguientes: máxima equidad social, eficiencia económica y sustentabilidad ecológica.

A estos supuestos, que se relacionan estrechamente con el tema de la congruencia entre el discurso y la acción de los planificadores urbanos de la región, debería agregarse que: i) en las sociedades de la región existe de hecho una dualidad paradigmática que no es sólo consecuencia de determinadas circunstancias económicas, sino que es mucho más compleja aún, ya que deriva también de la heterogeneidad cultural que existe entre los diversos subgrupos socioculturales que viven en cada una de las naciones de la región; ii) los paradigmas de progreso y de bienestar social y económico, en un contexto de multiplicidad cultural, tienden a diferir de un grupo a otro en el interior de una misma nación, aunque frecuentemente posean algunos enunciados básicos comunes¹² y, iii) los grupos marginados de la

¹¹ "Social innovations in the urban setting: scope and evaluation criteria", 1985, mimeo.

¹² La idea de nación, un lugar común en la historia de los pueblos, es frecuentemente mal interpretada y ambigua, así como la falacia de que ella significaría la unificación de pueblos que poseen una herencia cultural común, no resiste un análisis científico más riguroso. De hecho, "la unidad nacional es un fruto estrictamente político, simbolizado por un gobierno central independiente, casi siempre uniendo a personas que poseen herencias culturales distintas". Cyril Belshaw, *The Sorcerer's Apprentice - An Anthropology of Public Policy*, Nueva York, Pergamon Press Inc., 1976, p. 96.

sociedad moderna de nuestros países poseen un gran potencial de aporte al desarrollo económico y social, y reconocer ese potencial puede abrir amplias perspectivas para el estudio, investigación y análisis de nuevos modelos de desarrollo urbano y metropolitano más adecuados económica y culturalmente.

A pesar de las limitaciones de profundidad y de espacio inherentes a un estudio de esta naturaleza, se pueden sacar algunas conclusiones tentativas referentes a la situación de los asentamientos urbanos de la región en general y al futuro de sus metrópolis en particular.

Los problemas del hábitat urbano latinoamericano han sido muy pocas veces, hasta hoy, relacionados objetivamente con el desarrollo económico y social de los países. Estos, en realidad, han sido tratados, tanto por los especialistas en la materia como por los planificadores en general, como un hecho físico e independiente de otras variables, solucionable a partir de una sumatoria de intervenciones sectoriales en el ámbito de las ciudades.

En las últimas décadas, tanto las desigualdades intra e interurbanas como las desigualdades intra e interregionales han tendido a ser analizadas a partir de una perspectiva autocentrada que ha llevado, frecuentemente, a exacerbar la disociación entre los paradigmas de calidad de vida, bienestar, organización social y espacial de las clases media y alta y los paradigmas de las clases de menor ingreso. Los efectos de esa disociación, además de afectar tanto la teoría como la práctica de la planificación, tienden a ser económicamente gravosos y socialmente dañinos toda vez que el paradigma oficial tiende a basarse en patrones de calidad de vida de la clase media de los países industrializados del Norte, preconizando a la vez patrones de consumo y de bienestar que tienden a ser incompatibles con las condiciones económicas, sociales y culturales de los países de la región.

Como consecuencia de esta discrepancia de paradigmas, los patrones y estándares de los servicios urbanos y sociales que se adoptan en la mayoría de las ciudades y metrópolis latinoamericanas y caribeñas tienden a estar por encima de la capacidad de pago de la población, lo que exige fuertes subsidios para su mantención y, aún así, muchas veces son ineficientes.

La necesidad de cambios en el paradigma urbano actual, en un contexto de desarrollo con equidad y de crisis, es ineludible. Un sistema de gestión urbana que tienda a centralizar los servicios básicos, tanto por su dimensión actual como futura, así como por el nivel de sofisticación tecnológica que tal centralización y crecimiento

tenderían a exigir, torna no viable la extensión del paradigma actual a todos los estratos de la población.

Por otro lado, el arsenal teórico, metodológico y tecnológico presente, aunque se haya demostrado que es capaz de promover un desarrollo acelerado de algunos segmentos de la sociedad urbana, ha demostrado, sin embargo, su incapacidad para distribuir los beneficios de este progreso. Este hecho, en sí mismo, se constituye en una crisis dentro de la crisis: la crisis de la incapacidad de la élite intelectual y política para comprender su propia realidad y buscar, con la urgencia que se requiere, opciones que sean distintas al modelo vigente.

El carácter multisectorial e interdisciplinario que caracteriza ese campo tenderá a exigir del profesional una visión cada vez más holística de la sociedad. Por un lado, han transcurrido treinta años de ensayos teóricos y experiencias de desarrollo que, por su característica de mimetismo a modelos foráneos, han sido incapaces de discernir la dimensión y la profundidad de la crisis de la sociedad urbana que marchaba oculta a nuestros ojos, pero *pari passu* con el desarrollo de las islas de modernismo. Por otro lado, reconociendo el poco conocimiento que poseemos de la realidad social de la región —los grupos que la componen, sus comportamientos económicos, sus estructuras socioculturales, etc.— es fundamental que se haga un esfuerzo concentrado de investigación innovadora en este campo. Por la misma razón, debe desplegarse un esfuerzo similar en relación con las interacciones entre las políticas de desarrollo económico y las políticas de desarrollo urbano y del medio ambiente.

Para acelerar este esfuerzo será fundamental, entre otras cosas, dar un impulso más efectivo a la cooperación horizontal en la región y, simultáneamente, contar con la comprensión y colaboración de los organismos internacionales, en el sentido de concentrar recursos financieros y técnicos en programas de investigación y formación de recursos humanos como los que el MAB (Man and the Biosphere/UNESCO) y el FEN-UNU (Food and Energy Nexus/Universidad de las Naciones Unidas), llevan adelante en la región.

Finalmente, es necesario recalcar que una propuesta como esa sólo tendrá efectividad si se logra la participación activa de los diversos estratos de las sociedades de la región, para lo cual es tan fundamental que se involucren en el proceso funcionarios gubernamentales, políticos y empresarios como que se haga una buena difusión de tales programas entre todos los sectores de la sociedad.

E. LA CRISIS DEL PENSAMIENTO SOBRE LA CIUDAD

La ciudad y, especialmente, la metrópolis contemporánea es manifiestamente algo muy complicado. Harvey,¹³ en un análisis muy sugerente, hace radicar esta dificultad no sólo en la complejidad inherente a la ciudad, sino también en una conceptualización incorrecta de la situación. Tal vez los principales de estos problemas conceptuales sean atribuibles a la especialización académica y profesional en aspectos específicos de la ciudad. Sociólogos, economistas, geógrafos, arquitectos, planificadores urbanos, etc., parecen encontrarse enclaustrados en sus mundos conceptuales específicos y dedicarse sólo a elaborar ciertos aspectos del problema ligados a su actividad. Harvey, en este respecto recoge una certera afirmación de Leven¹⁴ quien ha señalado que gran parte de nuestras actuales investigaciones tratan "más de los problemas *en* la ciudad que *de* la ciudad". De tal forma, concluye Harvey, cada disciplina, desde su particular perspectiva, utiliza a la ciudad como laboratorio en el que intenta comprobar hipótesis y teorías, pero ninguna tiene hipótesis y teorías sobre la ciudad en sí.

Esta diferencia entre los estudios de los problemas *en* y de la ciudad nos remite a lo sustantivo del problema de la comprensión de la gran ciudad, elemento imprescindible para cualquier intento exitoso de resolver los problemas mencionados con anterioridad como constitutivos de la llamada crisis urbana.

La sociología urbana, que nació en el seno de la escuela sociológica de Chicago a principios de siglo y se nutrió, entre otros, del enfoque de la ecología natural, se aboca al estudio de patologías e instituciones sociales *en* la ciudad. Temas recurrentes son la delincuencia, las perturbaciones mentales y morales, el alcoholismo y la drogadicción, el surgimiento del hombre marginal, las sectas y las características de la familia. La ciudad para este enfoque disciplinario pasa a constituir una suerte de recipiente espacial dentro del cual están contenidos los fenómenos sociales que finalmente se estudian. En general, el estudio de dichos fenómenos sociales prescinde del de la dimensión espacial propia de los mismos, salvo cuando dicha dimensión es considerada en forma descriptiva en la parte de la

¹³ Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A. 1979, pp. 15, 303, 305.

¹⁴ Leven, C., "Toward a theory of the city", en G. Hemmens, comp., *Urban Development Models*, Washington D.C., National Academy of Sciences, Highway Research Board, Special Report No. 97, 1968.

ecología que llegará a constituir la tradición de la geografía urbana con el nombre de ecología factorial. Sin embargo, sería restrictivo decir que para este enfoque sociológico la ciudad, como totalidad espacial, es simplemente un recipiente que contiene los fenómenos sociales que se estudian. Dentro de cierta tradición sociológica cuyo exponente más destacado es tal vez Emile Durkheim, se establece una relación entre ambos niveles. A juicio de Castells¹⁵ para el enfoque que aplica la sociología urbana, la ciudad es una variable independiente. El aumento del tamaño y la densidad de las aglomeraciones urbanas (fenómeno espacial) determina importantes cambios en las estructuras sociales. Según Durkheim determina el paso de las sociedades basadas en relaciones de solidaridad mecánica (o de semejanza) a sociedades basadas en la solidaridad orgánica. Justamente, los sociólogos de la tradición de la escuela de Chicago se dedican a estudiar los procesos respectivos de desorganización social y no —como destaca Castells— "todo lo que sucede en las ciudades".

En la geografía, como otra disciplina que se ha preocupado de las ciudades, es posible reconocer dos grandes etapas. La primera de ellas, la de la geografía tradicional, concibe la realidad como constituida por partes espacialmente delimitadas, por ejemplo, regiones y distritos urbanos, las cuales sólo necesitan ser descritas con el máximo de detalle. Tras esto hay un concepto de espacio absoluto; los hechos estudiados por la geografía tradicional son reconocidos como únicos por cuanto ocupan una posición única en el espacio.¹⁶ Este enfoque tradicional aplicado a la ciudad, lleva a centrar la atención en las diferencias "microscópicas", de las distintas partes o espacios internos de las ciudades otorgándose gran importancia a la forma urbana.¹⁷ De acuerdo con esta perspectiva, la ciudad como un todo no es más que la suma de estas partes rigurosamente descritas.

En una segunda etapa, y tal vez acicateados por la llamada revolución cuantitativa que permitió acumular y manejar grandes

¹⁵ Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, Madrid, Siglo XXI de España Editores, S.A., 1971.

¹⁶ Trinca, Delfina, "Organización del espacio, ordenación del territorio: un problema teórico-metodológico", *Revista Interamericana de Planificación*, Bogotá, SIAP, vol. XVIII, Nº 70, junio de 1984, p. 86.

¹⁷ Chorley, R. y P. Haggett, *La geografía y los modelos socioeconómicos*, Colección Nuevo urbanismo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971, p. 213.

volúmenes de datos, los geógrafos comienzan a cuestionar el concepto de espacio absoluto prestando atención a las relaciones que se establecen entre las distintas clases de fenómenos (concepto de espacio relativo). A esta altura, se hace una consideración explícita de factores económicos y sociales. Sin embargo, si bien es cierto que se considera el orden social, se lo entiende como una totalidad que condiciona las partes, entendidas éstas únicamente como fenómenos geográficamente localizados y relacionados entre sí. De tal forma, en lo referente a la geografía urbana, Herbert y Johnston¹⁸ señalan que "el paisaje urbano es un espejo que refleja la sociedad que lo sustenta". Así, la geografía del "espacio relativo" postula la existencia de relaciones, procesos, estructuras y leyes espaciales al margen de las teorías de la sociedad, corriendo el riesgo de quedarse en una mera descripción fenomenológica y llegar a conclusiones que desvirtúan la naturaleza de la realidad.¹⁹ De tal forma, en esta segunda etapa, la geografía urbana estudia fenómenos, relaciones y estructuras espaciales y el sistema social constituye simplemente el todo productor de aquéllos.

A partir de la economía ha habido algunos avances importantes en la incorporación explícita de aspectos espaciales a la disciplina, dando lugar a una serie de conceptualizaciones que es posible reconocer bajo la denominación de economía espacial, algunas de las cuales están enfocadas hacia la ciudad y otras al espacio regional. Destacan la teoría de la localización que, a partir de la economía neoclásica, se aboca principalmente a la distribución intraurbana de comercios e industrias; los modelos de transporte de base económica de Lowry, Penjersey y Echeñique, entre otros; la nueva economía urbana consistente en modelos microeconómicos de equilibrio general urbano; y, en el espacio regional, la teoría de la base económica (o teoría del crecimiento regional) y la teoría de los polos de desarrollo. En general, estos aportes de la economía espacial consisten en conceptualizaciones que provienen de elementos tradicionales de la economía, especialmente de la economía marginalista, e incorporan una variable más al análisis: el espacio, ya sea como distancia y costo de transporte o como punto focal a partir del cual se organizan los procesos económicos. Es obvio que, a

¹⁸ Herbert y Johnston (eds.), *Spatial Processes and Form*, Chichester, Inglaterra, Wiley, 1976.

¹⁹ Estaba, R., *Efectos espaciales de la empresa transnacional en Venezuela*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1978, p. 8.

diferencia de las dos disciplinas antes revisadas, hay un avance en la comprensión de las relaciones entre las dimensiones espacial y económica de la realidad. Recordemos que la sociología urbana estudia lo social que ocurre *en* la ciudad; y la geografía urbana de la segunda etapa, los reflejos espaciales de la sociedad urbana.

Sin embargo, este avance de la economía espacial es limitado y parcial. Por una parte, en el plano intraurbano, lo espacial es solamente considerado como una fricción o costo asociado a las distancias diferentes que suponen las localizaciones alternativas. Por otra parte, en el plano regional, se postula implícitamente una relación simétrica algo ingenua entre procesos económicos, de una parte, y formas espaciales o lugares geográficos, de la otra. Así, la teoría de la base económica se funda en el supuesto de que la producción y, principalmente, el excedente de la economía de exportación regional de una primera etapa alimentará el surgimiento de un sector industrial en una segunda etapa en ese mismo lugar, sin considerar la red de relaciones económicas de poder que generan flujos de filtración de esos excedentes hacia otros lugares. La teoría de los polos de desarrollo, por su parte, no logra una buena síntesis entre sus aportes económicos (Perroux) y geográficos (Boudeville) terminando por hacer una simetría entre dos elementos que la teoría intenta diferenciar: ciudad y polo de desarrollo.

En cuanto a lo intraurbano, que es lo que interesa aquí, la economía espacial lleva implícito otro problema conceptual. En general, se trata de estudios parciales en la ciudad, ya sea sectoriales (transporte, industrias, etc.) desentendiéndose de la lógica global de la ciudad, o bien, estudios que entienden la ciudad como un todo resultante de la agregación de decisiones individuales en la tradición del análisis microeconómico. Por último, cabría agregar que estos estudios, fuertemente vinculados a los modelos económicos, trabajan con un tiempo formal y no histórico, resultando en un análisis ahistórico que no rescata la racionalidad y particularidad de ciudades concretas como es el caso de las metrópolis latinoamericanas.

La creciente preocupación de los arquitectos por la ciudad se ha concentrado notoriamente en la dimensión física del fenómeno urbano, planteando, ya sea explícita o implícitamente, que con el reordenamiento de las formas espaciales se modificarán el comportamiento y las estructuras sociales. Debe recordarse que la geografía urbana de la segunda etapa, a la inversa, concibe lo espacial como simple reflejo del orden social. Lo paradójico es que ambas arrancan de un punto común: lo espacial, sea como forma o como

estructura de relaciones, tiene vida propia independiente de los procesos sociales. Esta pretensión de modificar los comportamientos sociales a partir de modificaciones en las estructuras físicas, podría tener su origen concreto en la tradición de la planificación urbana. A juicio de Browne,²⁰ las reglas de uso del suelo en que se basa la operatoria de la planificación urbana consisten en administrar las dotaciones materiales. De tal manera, esta sumatoria de acciones de planificación de corto plazo va creando la ilusión de que el control de las formas espaciales permite transformar o dirigir los procesos sociales. Se desatiende así el hecho de que en el largo plazo es la dinámica de los usos sociales (determinada por la división del trabajo y otros procesos económicos y sociales) lo que va condicionando las dotaciones materiales, tanto en términos de su acrecentamiento por la vía de las inversiones urbanas como de su uso por grupos sociales y sectores de actividad dentro de las ciudades.

Otra característica de esta perspectiva disciplinaria es que percibe las ciudades existentes como desordenadas, irracionales o caóticas, proponiendo su modificación radical. No hay intento de comprender científicamente la realidad, de aislar las causas que hay detrás del aparente desorden. Se trata de un enfoque normativo, por tanto, con énfasis en el deber ser. Esconde valores e ideología muchas veces originarias de otras realidades que, sin más, tratan de ser aplicadas a la de esta región.

La aproximación arquitectónica y urbanística de la ciudad tradicionalmente ha estado y está preocupada del análisis, reglamentación de uso y reacondicionamiento de partes del espacio urbano, como barrios, comunas, espacios destinados a los flujos, áreas de esparcimiento, etc. Este enfoque basado en el análisis y la acción sobre la ciudad —donde se privilegia lo segundo, dado el aludido carácter normativo del mismo— se traduce en la elaboración de planes reguladores comunales, seccionales, y programas de inversión urbana, especialmente de renovación y remodelación de barrios. Estas formas de acción urbana presentan dos características relevantes. Conllevan una comprensión implícita de la ciudad como una sumatoria de espacios caracterizados por determinados usos y revelan un estilo reactivo que no logra sobreponerse a las urgencias de corto plazo.

En cuanto a lo primero, esta aproximación arquitectónica y urbanística muestra cierta similitud con la geografía urbana de la

²⁰ Browne, Enrique, "La eficiencia de la ineficiencia", *Revista EURE* N° 5, Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile, 1972.

A modo de síntesis, se podrían indentificar dos principales deficiencias en los enfoques de la ciudad antes vistos. Una comprensión deficiente o parcial de las relaciones entre las dos dimensiones principales de la realidad urbana, a saber, formas espaciales y procesos sociales^{21 22} o dotaciones materiales y usos sociales,²³ y una concepción inadecuada del fenómeno urbano como totalidad. Estas dos deficiencias se resumen en la afirmación anteriormente citada en el sentido de que la tradición de los estudios urbanos corresponde más a estudios de problemas *en* que *de* la ciudad.

En cuanto a la primera deficiencia, las disciplinas terminan las más de las veces centradas en una de las dos dimensiones, por mucho que hagan una consideración global de las relaciones entre ambas. Ejemplos de estos enfoques parciales son la geografía urbana (en sus dos etapas) y el urbanismo arquitectónico centrados principalmente en la dimensión física; y la sociología urbana y, en gran medida, la economía espacial centradas en la dimensión social (en un sentido amplio del término).

Todos estos enfoques tienen en común el hecho de entender las formas espaciales como una variable definida independientemente de lo social (y no como una dimensión integrante de los procesos sociales), ya sea que lo espacial se entienda como simple reflejo de los procesos sociales o como determinante de las conductas humanas.

En cuanto a lo segundo, estas mismas perspectivas disciplinarias de la ciudad, aunque postulan que es necesario llegar a comprender la ciudad como un todo, de hecho no lo logran al trabajar con conceptos de totalidad, implícitos las más de las veces, que resultan inadecuados para dicho propósito. Existen dos conceptos de totalidad. El primero, que podría denominarse de totalidad atomista, donde el todo resulta ser la suma de las partes, enfatiza la importancia de las partes, radicando allí la identidad del todo. Al no entender el origen de esas partes ni las leyes de su evolución futura —simplemente se constata que las partes están allí y se procede a su estudio (descriptivo)— no existe posibilidad de entender la dinámica del todo (en este caso, de la ciudad) puesto que se trata de una simple suma de las partes. Este es un enfoque estático descriptivo de la ciudad presente en los enfoques de la geografía urbana de la primera etapa y de la urbanística arquitectónica. El segundo concepto de totalidad

²¹ Castells, Manuel, *Problemas de investigación en sociología urbana*, *op. cit.*

²² Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, *op. cit.*

²³ Browne, Enrique, "La eficiencia de la ineficiencia", *Revista EURE* Nº 5, *op. cit.*

podría denominarse de totalidad emergente. A la inversa que en el anterior, la identidad está en el todo y las partes están determinadas por aquél sin posibilidad de volver a actuar sobre él. Según Harvey,²⁴ con arreglo a este concepto de totalidad que emerge, la explicación se centra en las leyes que gobiernan el comportamiento de la totalidad, que puede funcionar sin referirse a las partes. Este concepto de totalidad emergente está presente en los estudios de sociología urbana de la escuela de Chicago y en los de la geografía urbana de la segunda etapa. Al considerar que las partes no pueden volver a actuar sobre el todo, la dinámica de transformación de las ciudades no sería producto de una dinámica interna sino de factores exógenos. Por tanto, sería inútil estudiar la dinámica interna de las ciudades para entender la evolución de la ciudad en su conjunto.

F. HACIA UN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO GLOBAL Y DINAMICO

Lo fundamental que se debe exigir desde el punto de vista práctico al enfoque que permita superar la tradición de los estudios *en* la ciudad es que ofrezcan nuevas perspectivas para resolver los problemas que se consideran constitutivos de la crisis urbana. Cabe tener presente que la actual recesión económica mundial, que a juicio de la mayoría tiene carácter estructural, constituye un agravante de la crisis urbana tercermundista. No se puede pensar en superar esta última confiando, como tal vez se hubiera hecho antes, en la afluencia de recursos externos. El esfuerzo principal deberá, necesariamente, basarse en la utilización de los recursos, habilidades y potencialidades existentes en los propios países.

La crisis urbana parece por lo tanto coincidir con el umbral de una etapa cualitativamente distinta del desarrollo económico mundial. Más aún, la posibilidad de superar esta crisis urbana estará muy probablemente condicionada por la capacidad de reacción y de poner en práctica nuevos órdenes económicos y sociales frente a la crisis económica.

²⁴ Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, *op.cit.*

1. Condiciones de un enfoque de la ciudad

De acuerdo con el análisis precedente, las condiciones que debe cumplir un enfoque *de* la ciudad para abrir dichas perspectivas de superación de la crisis urbana, serían las siguientes:

a) Lograr una correcta comprensión de las relaciones entre las formas espaciales y los procesos sociales, como las dos dimensiones de la realidad urbana. A este fin es necesario profundizar y mejorar el estilo interdisciplinario para abordar dicha realidad.

b) Lograr una adecuada caracterización de la ciudad como una totalidad, donde la identidad del todo no se atribuya ni a las partes ni a un todo emergente (pues eso tiende a tornar estático el análisis). Por ese motivo, habría que emplear un nuevo concepto de totalidad; el de totalidad enfocada desde una actitud "relacional". En este caso la identidad está dada por las leyes que rigen las relaciones entre las partes. Así, las partes y el todo pueden cambiar, como de hecho ocurre, sin que se pierda la identidad. A juicio de Piaget "lo que importa no es el elemento, ni un todo que se imponga como tal sin que sea posible precisar de qué manera se impone, sino las relaciones entre los elementos, o dicho de otra manera, los procedimientos o procesos de composición; siendo el todo la resultante de esas relaciones o composiciones cuyas leyes son las del sistema".²⁵

c) Privilegiar el análisis de procesos más que de situaciones o problemas, considerando que el estudio de estos últimos obedece más a valoraciones sociales, contingencias políticas o modas que a un esfuerzo científico de comprensión de la ciudad. Por problema se entiende toda situación o aspecto de la realidad que sea percibido como insatisfactorio por una fuerza o grupo social capaz de actuar. La insatisfacción puede provenir de concepciones normativas o ideológicas acerca de cómo debería funcionar la sociedad, de temores ante el futuro, o de valores de solidaridad e igualdad entre los hombres, o bien, de la percepción de amenazas directas a los intereses individuales o de grupos. Por proceso, en cambio, se entiende toda transformación continuada e importante en la organización interna del fenómeno global que se estudia (en este caso, la ciudad).²⁶ Ello permite llegar a identificar las leyes de transformación por medio de las cuales la totalidad bajo estudio está siendo reestructurada continuamente, más que intentar descubrir las causas en el sentido

²⁵ Piaget, J., *El estructuralismo*, Buenos Aires, Proteo, 1970.

²⁶ Sunkel, Osvaldo, *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, CEPAL/PNUMA, E/CEPAL/G.1143, julio de 1981. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.66, pp. 109 y 110.

primera etapa, para la cual la realidad estaba constituida por partes que deben ser estudiadas (e intervenidas) en forma rigurosa y autónoma. Este enfoque atomista se ve reforzado por las actuales tendencias de la planificación a nivel local (municipalización), que además se dan en el contexto de las actuales ideas-fuerza de participación local y de que lo pequeño es hermoso.

En cuanto a lo segundo (la planificación reactiva), esta aproximación se basa de hecho en el supuesto que la suma de las soluciones parciales, consistentes en ir introduciendo el orden y la racionalidad donde impera el caos, terminará por resolver la crisis global de la ciudad. Además, muchas veces, esta forma de acción urbana lleva a exacerbar la segregación social y heterogeneidad del espacio urbano. Ello obedece al hecho que las urgencias que se plantean al irse copando los espacios construidos, ante las cuales reacciona este estilo de planificación, están asociadas al consumo y éste, a su vez, a los niveles de ingreso.

Pero la visión arquitectónica y urbanística de la ciudad no se reduce únicamente al esquema atomista comentado. Hay también significativos acercamientos globales que enfatizan el carácter de totalidad de la ciudad. Un ejemplo destacado es el movimiento de las ciudades jardín que propiciaba Ebenezer Howard a fines de siglo, cuyos antecedentes parecen remontarse a los diseños de Leonardo para la ciudad ideal con jardines municipales y áreas peatonales, y cuya influencia es innegable en la actual disciplina del diseño urbano. Dicho enfoque comprensivo de la ciudad también está presente sin duda en las experiencias de las ciudades nuevas inglesas y en diversas regiones y en la formulación de los planes reguladores metropolitanos. Sin embargo, este concepto de totalidad no se basa en la comprensión de la ciudad real del fenómeno urbano como dinámico, sino parece acercarse más a la idea de una obra de arte que tiene sentido de orden (estético) sólo como obra terminada. Esta concepción no reconoce la dinámica del fenómeno urbano, tanto en términos físico como social. Por esto mismo, la búsqueda permanente de un punto de equilibrio terminal corresponde a una actitud intelectual que no se compadece con la realidad urbana.

Por último, hay una disciplina más reciente preocupada de la ciudad, denominada planificación urbana. Originalmente derivada del urbanismo arquitectónico, esta disciplina actualmente incorpora otros aportes ya examinados respecto del estudio de la ciudad. Así, la forma en que realizan sus estudios los planificadores urbanos constituye una especie de híbrido, que crea las condiciones para tratar de superar las deficiencias de los anteriores enfoques disciplinarios, y va configurando un estilo interdisciplinario que abre nuevas perspectivas.

aislado que se deduce de una supuesta asociación atomista o la identificación de etapas o leyes descriptivas que gobiernen la evolución de totalidades independientes de sus partes.²⁷ Todo lo anterior no significa que los problemas o situaciones no deban ser atendidos. La cuestión es cómo hacerlo. En este sentido, parece ofrecer posibilidades la idea de un mecanismo, como forma de colocar los problemas o situaciones en relación con los procesos que hay tras ellos. Al estudiar un problema, debe entonces ponerse atención en los mecanismos, entendidos como los procesos específicos que generan problemas. Esta forma de estudiar los problemas, vinculándolos a procesos, permite superar el sesgo estático, descriptivo y normativo de que suele adolecer la forma tradicional de estudiar la ciudad sobre la base de los problemas.

2. Interdisciplina y relaciones entre formas espaciales y procesos sociales

En los acercamientos disciplinarios al estudio de la ciudad analizados al comienzo de este capítulo se plantean, implícita o explícitamente, relaciones entre formas espaciales y procesos sociales. En general, se trataría de conceptualizaciones insuficientes o inadecuadas, siendo la raíz de ello el considerar que lo espacial puede definirse y tratarse como algo autónomo respecto de lo social, esto es, como una variable externa aunque relacionada con las variables sociales. Esta deficiente conceptualización asume dos modalidades principales. Una de ellas considera lo espacial como variable dependiente o reflejo de lo social, la otra como variable independiente que puede ser manipulada para influir sobre lo social. El hecho de que ambas afirmaciones —aparentemente excluyentes— se hayan originado en la misma deficiencia conceptual, se demuestra por el cambio de ubicación del aspecto espacial. En efecto, éste aparece en los diagnósticos generalmente como variable dependiente, en tanto que su ubicación se invierte al aparecer como variable que puede ser manipulada para influir en lo social. Así, los análisis descriptivos de un geógrafo urbano, en los cuales lo espacial es espejo de lo social, pueden ser utilizados en las proposiciones o intervenciones de un arquitecto urbanista sobre el paisaje urbano como manera de actuar sobre la sociedad urbana.

²⁷ Harvey, David., *Urbanismo y desigualdad social*, op. cit., p. 305.

Esta posición no es sólo criticable por su error teórico, sino también por sus connotaciones ideológicas. Aislar lo espacial como variable independiente (explicativa) del desarrollo significa necesariamente suponer que existe una suerte de simetría entre forma espacial y forma social.²⁸ Esto, a su vez, equivale a presentar y tratar las diferencias sociales como meras diferencias territoriales.

Si se desea superar las simplificaciones de esta manera en que inicialmente se entendía la relación entre formas espaciales y procesos sociales, parece necesario recurrir a la ontología, e intentar responder a la pregunta sobre las características de la realidad del ser. Desde este punto de vista, la realidad está compuesta por lo menos de cuatro estratos: a) la materia inerte; b) la vida orgánica; c) la vida síquica; y d) la vida histórica, social. Este ordenamiento no niega la unidad del mundo real; por el contrario, esa es la forma que asume dicha unidad (a diferencia de lo que sería una unidad basada en la homogeneidad). La relación entre los estratos es de inclusión sucesiva de los inferiores (primeros) en los superiores, y no al revés. De existir reversibilidad lo heterogéneo se transformaría en homogéneo. Según Hartmann,²⁹ entonces, "el espacio y el tiempo no tienen, en absoluto, existencia real alguna fuera y al lado de las cosas y de los procesos reales de que son las dimensiones reales". El espacio (y el tiempo) no debe ser considerado como un receptáculo para las cosas, sino como constitutivo de las cosas.³⁰

Todo objeto de la realidad social (estrato superior) —el hombre, los grupos, una determinada sociedad— tiene también realidad en los restantes estratos. El hecho de centrar el análisis sólo en el estrato superior es una abstracción. La abstracción es una herramienta útil del conocimiento científico. Pero es erróneo no revertir el análisis para volver al todo que es lo concreto y real. Con relación a esto, los dos errores principales que comentan los científicos sociales, son: a) hacer abstracción de la condicionante espacial de todo fenómeno social; b) pretender parcelar la realidad social en ciencias que reclaman objetos reales de estudio propio. Estos dos sesgos se originan por la confusión de los estratos del ser (abstracciones) con

²⁸ Yujnovsky, Oscar, "Notas sobre la investigación de la configuración espacial interna y las políticas de uso del suelo urbano en América Latina", *Revista Interamericana de Planificación*, Bogotá, SIAP, vol. IX, Nº 35, 1975.

²⁹ Hartmann, Nicolai, *Ontología*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, vol. 3 y vol. 4, 1959 y 1960.

³⁰ Coraggio, José Luis, "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario", 1977, versión preliminar.

objetos o formaciones reales (lo concreto). Entre los efectos de dichos errores se destacan dos:

a) Las limitaciones a la posibilidad del conocimiento y la explicación científica. A modo de ejemplo, vemos que la realidad interna y los métodos de supervivencia de los pobres de las ciudades de América Latina están estrechamente vinculados a la dimensión espacial de su realidad: el vecindario, condiciones de accesibilidad respecto del centro de la ciudad, propiedad de un sitio, etc. Una de las deficiencias centrales de los conceptos tan difundidos de marginalidad y sector informal de la sociología y la economía, respectivamente, ha sido omitir la definición teórica del objeto de estudio de la dimensión espacial. La omisión de lo espacial también impide entender que ciertos fenómenos del pasado no se puedan repetir. Por ejemplo, existen los planteamientos románticos que postulan que se vuelva a las sociedades agrarias autosuficientes no estratificadas, como forma escapista de resolver los problemas de la civilización contemporánea. Así, si la sociedad del capitalismo se define por la propiedad privada de los medios de producción y por la consiguiente exclusión del grueso de la población de esa propiedad, la cual aporta su trabajo a la producción, algunos utopistas han planteado la necesidad de mantener la primera característica haciéndola extensiva a toda la población. Con ello, desaparecería la segunda característica. Esta conjunción de propiedad y democracia, en la cual el propietario es al mismo tiempo el trabajador, representaría un retorno a las sociedades de tipo rural que existieron en el pasado. Hay dos fenómenos espaciales que hacen que esta posibilidad sea una utopía: la densidad de población actual haría difícil encontrar una propiedad o terreno para cada productor-trabajador; y las escalas ampliadas de producción de nuestra época —la base de la elevación histórica de la calidad de vida— no son compatibles con esa extrema fragmentación social y espacial de la producción.

b) Desgaste de energías en el intento de aislar lo propio de cada disciplina, relegando a un segundo plano el objetivo verdaderamente importante: la solución de problemas de investigación (o preguntas científicas) que muchas veces rebasan los límites de las disciplinas. A juicio de Popper, destacado filósofo de la ciencia, "no estudiamos temas, sino problemas y los problemas pueden rebasar los límites de cualquier objeto de estudio o disciplina". Por lo tanto, "... la clasificación en disciplinas carece, relativamente, de importancia ... estudiamos problemas, no disciplinas".³¹ Este camino que sugiere

³¹ Popper, Karl, *El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1967.

Popper, lleva a la necesidad de avanzar en el perfeccionamiento de formas interdisciplinarias de estudio e investigación. Esta necesidad es particularmente clara cuando lo que interesa estudiar son las relaciones entre las formas espaciales y los procesos sociales.

Hasta aquí se han examinado las dificultades inherentes al hecho de considerar los estratos de la realidad como si fueran objetos o formaciones reales. Enfatizar el estudio de las relaciones entre formas espaciales y procesos sociales es una manera de superar ese fraccionamiento injustificado. Sin embargo, la necesidad de que dicho estudio se efectúe desde una perspectiva interdisciplinaria es una cosa y otra son las dificultades conceptuales que ello plantea.

Dichas dificultades se plantean porque la categoría espacio no es una categoría real a lo largo de toda la estratificación del ser. Según Hartmann, por sobre lo orgánico ya no ocurre separación ni relación extensivo-espacial alguna; la vida síquica (y la social cultural) ya no tiene forma espacial; sus contenidos no son formaciones espaciales. En cambio, el tiempo es una categoría real para todos los estratos de la realidad.³²

Esto no quiere decir que los estratos superiores no guardan relación con la categoría espacial de los dos estratos inferiores (materia inerte y vida orgánica). Ello, porque dichos estratos superiores sólo pueden tener existencia en formaciones u objetos que abarcan los restantes estratos inferiores. Por ejemplo, el hombre o una sociedad.

"... el hombre mismo es un ente estratificado, es un ente orgánico, síquico y espiritual, y ni siquiera falta el estrato inferior, pues en definitiva el hombre es también un ente material". Sin embargo, es necesario hacer una diferencia entre estrato y objeto o formación real. De esta forma, "el ser síquico no contiene en su seno los procesos orgánicos, pero sí los contiene en su seno el hombre" ... "tiene en sí como momentos constitutivos todas las categorías inferiores. Está sujeto a la gravedad, a la presión, a la transformación de la energía, tanto como al hambre, a la mortalidad y a la generación".

De manera análoga, "un pueblo tiene su espacio vital, su proceso de vida orgánica a la manera de la vida de las especies animales, con autoproducción y sucesión de generaciones; tiene también su especial índole síquica y únicamente sobre todo esto se eleva su vida espiritual".³³

³² Hartmann, Nicolai, *Ontología, op. cit.*

³³ Hartmann, Nicolai, *Ibid.*, pp. 214 y 540.

Por consiguiente, el problema es entender y conocer las relaciones existentes entre los estratos superiores y la categoría espacio propia de los estratos inferiores.

En este trabajo se ha denominado relaciones entre formas espaciales y procesos sociales a estos vínculos.

Con el ánimo de profundizar algo en la reflexión de estos complejos vínculos, es posible identificar al menos tres tipos de ellos:³⁴

a) *Relación de soporte y condicionamiento*

Se ha señalado anteriormente que los estratos no son independientes unos de otros y que los estratos superiores están sustentados en los inferiores. Dicho de otra manera, los estratos superiores tienen existencia en formaciones u objetos que incluyen necesariamente los estratos inferiores. Esta no es sólo una relación de soporte sino que, además, hay un condicionamiento en el sentido que las categorías de los estratos inferiores (específicamente, la espacial) imponen límites y restricciones a la vida social. Arnold Toynbee sostenía la tesis que el tamaño de una ciudad medieval y su área de influencia rural estaban determinados por la distancia que un granjero y su caballo debían recorrer para vender sus productos en la ciudad y tener la posibilidad de regresar durante el día, y por el número de ciudadanos que esa extensión de tierra podía mantener; esto podía variar en parte, aunque no totalmente, por razones climáticas,³⁵ por la naturaleza del suelo y por los productos locales esenciales.

b) *Relación de retorno y sobreconformación*

Sería inaceptable concluir a partir de la relación de soporte y condicionamiento analizada más arriba que existe una reducción de las formas superiores del ser a las inferiores.³⁶ Según Hartmann "en la estratificación coexiste el condicionamiento elemental desde abajo con la no debilitada autarquía de los estratos superiores frente a los inferiores" ... "donde quiera que en la estratificación existe retorno y sobreconformación la categoría inferior es sólo 'materia' para la

³⁴ Coraggio, José Luis, "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario", *op. cit.*

³⁵ Morgan, Eliane, *La ciudad en crisis*, Barcelona, Editorial Pomare, 1976, p. 25.

³⁶ Coraggio, José Luis, "Posibilidades y dificultades de un análisis espacial contestatario", *op. cit.*, p. 6.

superior". Sin embargo —continúa Hartmann— "la categoría superior no puede conformar con la materia de la inferior todo lo que quiera, sino sólo sobreconformarla".³⁷ Si se considera en términos absolutos la relación de condicionamiento, las ciudades actuales no podrían haber excedido el tamaño de la ciudad medieval, tal como lo analiza Toynbee. La relación de retorno y sobreconformación, en este caso, está vinculada con la capacidad social de ir mejorando la tecnología (la de transporte y almacenamiento de alimentos, específicamente). Así, el condicionamiento estricto que la distancia ejercía sobre el tamaño de la ciudad medieval, actualmente es menor, sin que por ello desaparezca. Las restricciones espaciales vinculadas a las distancias hoy día son distintas y menores, producto de un proceso histórico de sobreconformación.

Obviamente, la sobreconformación no depende tan solo de los avances tecnológicos, sino también de las formas de organización social que condicionan los usos específicos que se da a las invenciones técnicas. Dado un mismo nivel de avance tecnológico, distintos patrones de producción y estilos de desarrollo dan lugar a sobreconformaciones específicas de las formas espaciales. Por ejemplo, el neocolonialismo en América Latina articulado a través de un patrón de producción orientado a la exportación de materias primas, da lugar, sobre la base de la tecnología de la época (ferrocarriles y la mecanización de la producción), a una conformación espacial de asentamiento y de producción y transporte de tipo interior-costero. En los países centrales, dueños del conocimiento tecnológico, la sobreconformación del espacio presentaba otras características en función de la especificidad de sus estilos de desarrollo y patrones de producción.

c) *Conciencia espacial*

Según Hartmann,³⁸ pese a que los estratos superiores del ser (vida síquica y vida histórica y social) no son, en sí mismos, extensivo-espaciales, la conciencia conlleva un saber del mundo que es un saber orientado espacialmente. Esta "especie de espacialidad" —según acepción del mismo Hartmann— es una espacialidad indirecta consistente en una relación subjetiva de la conciencia y las categorías espaciales de los estratos inferiores de la realidad. Este particular tipo de relación entre formas espaciales y procesos sociales está vinculado a la cultura y se manifiesta como sentimientos y actitudes de

³⁷ Hartmann, Nicolai, *Ontología, op. cit.*, pp. 562 a 566.

³⁸ *Ibid.*

pertenencia e identificación territoriales. La geografía social analiza la identificación territorial subjetiva centrándose en el individuo, postulando que las diferencias observadas entre individuos se deben a factores tales como el tamaño del asentamiento, la densidad, la permanencia del individuo en el lugar, su clase social y su edad.³⁹ La sociología de la modernización, en cambio, otorga importancia al fenómeno de la identificación territorial pero a nivel societal. En el análisis del tránsito desde la sociedad tradicional a la sociedad moderna da importancia a la superación de los localismos (entendidos como formas de identificación con el territorio inmediato) y su reemplazo por un sentimiento de pertenencia nacional. Por otra parte, Harvey otorga gran importancia a esta conciencia espacial como cualidad intelectual que deben desarrollar los estudiosos para poder superar la tradición que consiste en estudiar los problemas *en* la ciudad por una nueva aproximación consistente en estudiar los problemas *de* la ciudad. La posibilidad de una teoría general de la ciudad depende, a juicio de Harvey, de la capacidad "de relacionar de algún modo los procesos sociales en la ciudad con la forma espacial que la ciudad asume. Se trata de construir un puente entre los estudiosos con imaginación sociológica y los dotados de conciencia espacial o de imaginación geográfica".⁴⁰

3. Avance hacia un enfoque comprensivo y dinámico

Son sugerentes para este propósito los resultados que se obtienen al aplicar los conceptos de la ecología para comprender los fenómenos sociales, en general, y los urbanos, en particular. Tal vez lo más importante a este fin sean los estudios de los sociólogos de la escuela de Chicago de principios de siglo, entre los cuales destacan Mac Kenzie y Burgess. Con el nombre de ecología urbana estos estudiosos aplicaron conceptos originarios de la ecología (por ejemplo, los de segregación, invasión y sucesión) a las poblaciones urbanas con el propósito de describirlas y explicar su evolución. Décadas después, bajo la denominación de ecología humana se amplió este enfoque al funcionamiento global de las sociedades, y no tan solo de los espacios urbanos.

En términos específicos, tal vez los aportes principales de estos enfoques sean dos:

³⁹ Berry, B y J. Kasarda, *Contemporary Urban Ecology*, Nueva York, Macmillan Publishing Co., Inc. 1977.

⁴⁰ Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, *op. cit.*, p. 16.

a) Su capacidad de considerar, en forma simultánea, una multiplicidad de fenómenos relacionados entre sí. Esta mentalidad relacional es sin duda un aporte significativo hacia el logro de enfoques comprensivos de fenómenos tan complejos como el urbano, superando la tradición de estudios específicos y parciales de los problemas *en* la ciudad.

b) Su carácter interdisciplinario. El concepto de ecología —por lo demás, relativamente nuevo (de fines de siglo pasado)— centrado en la relación entre especies y territorios, da lugar a una disciplina que es, en sí misma, interdisciplinaria. Esto es aún más marcado cuando se aplica el concepto al estudio de una especie particular: la especie humana. En la ecología urbana y la ecología humana confluyen, necesariamente, las disciplinas sociales con aquellas tradicionalmente ocupadas del estudio de los escenarios de la vida (la biosfera).

Sin embargo, la aplicación de los conceptos de la ecología al análisis de los fenómenos urbanos y, en general, sociales, conlleva dos tipos de deficiencias: unas sustantivas o de contenido y otras de orden metodológico.

El primer tipo de deficiencias son explicadas extensamente por Pumarino.⁴¹ El punto central de la crítica es que el concepto de comunidad ecológica, entendido como una reunión de personas que ocupa un área más o menos definida, lleva implícita necesariamente la idea de que existe un orden social natural. De la misma manera como en las especies animales su distribución geográfica determina una organización, funciones y jerarquías naturales, las comunidades humanas estarían sujetas a la misma ley. De tal forma, el capitalismo pasa a constituir, de hecho, el orden social natural. Las leyes que gobiernan el orden natural de las especies animales y vegetales —tales como las de la competencia, supervivencia del más fuerte, segregación, etc.— se parecen extraordinariamente a las que gobiernan las sociedades capitalistas, a las que, por ello, se les confiere el carácter de naturales. Esto plantea algunos problemas como por ejemplo el sesgo ideológico en que se incurre cuando se descartan formas alternativas de organización societal y la no consideración del carácter volitivo de la acción social tanto en lo que se refiere a la manipulación por grupos o individuos de las reglas del juego y las estructuras de poder y dominación, como los valores de justicia y libertad que logran movilizar a grupos sociales significativos que, por lo demás, son los portadores del cambio social.

⁴¹ Pumarino, Gabriel, *Sobre teorías y modelos de la estructura urbana*, Documento de trabajo N° 79, CIDU/PP/DT, junio de 1975, pp. 16 a 24.

Sin embargo, las deficiencias y peligros que surgen de la aplicación de conceptos de las ciencias naturales a la comprensión de la sociedad no fueron planteados por primera vez con la ecología urbana. A partir de la teoría de Darwin sobre la evolución de las especies, surgió en la segunda mitad del siglo XIX y vinculado con una crisis generalizada de las ciencias sociales, el darwinismo social, precursor de las teorías racistas más destacadas del siglo XX.⁴² Las características más relevantes del darwinismo social son, a juicio del mismo Lukacs, las siguientes: la estructura de la sociedad no estaría fundada en clases (definidas en términos económicos y sociales) sino que por la lucha por la existencia entre razas y otras categorías biológicas; la opresión, la desigualdad, la explotación, etc., aparecen aquí como hechos naturales, como leyes de la naturaleza, y, en cuanto tales, inevitables e indestructibles; y esta concepción de la historia humana como un proceso natural según palabras textuales de uno de sus defensores "predice del modo más persuasivo la necesidad de que el hombre se someta resignadamente a las leyes naturales que son las únicas que gobiernan la historia".⁴³ En contraste, esta teoría pretende constituir una doctrina objetiva, imparcial y científica de la realidad social.⁴⁴

El segundo tipo de deficiencias (de orden metodológico) es atribuible a la aplicación del enfoque de sistemas en la ecología urbana y humana. Pueden formularse tres críticas principales al enfoque de sistemas:

a) *La definición de todo sistema es arbitraria.* Ello es así porque en la realidad misma no hay delimitaciones claras entre sistemas; más bien, éstos consisten en conceptos de marcado carácter analítico. Así, un sistema queda definido por las actividades y fenómenos, esto es, por las partes que el investigador selecciona de acuerdo con diferentes propósitos. En contraposición, se podría aducir que el enfoque de sistemas no enfatiza las partes sino las relaciones entre fenómenos y que justamente, dichas relaciones son las que permiten delimitar los sistemas operantes en la realidad. Sin embargo, las relaciones existentes entre fenómenos parecen ser condición necesaria pero no suficiente para la delimitación. Ello es particularmente claro cuando se trata de realidades altamente complejas, como es el caso de las ciudades. Si se pretendiera que las relaciones existentes entre fenómenos fuera condición suficiente para la delimitación, los

⁴² Lukacs, Georg, *El asalto a la razón*, Barcelona, Ediciones Grijalbo, S.A., 1959, p. 552.

⁴³ Gumplowicz, L. *Grundriss der soziologie*, Innsbruck, 1926.

⁴⁴ Lukacs, Georg, *El asalto a la razón*, *op. cit.*

sistemas tenderían a uno solo: el gran sistema que abarca todos los fenómenos relacionados entre sí. En el caso de los fenómenos urbanos, ese gran sistema ni siquiera sería la ciudad, sino que finalmente el universo. Como esto es inoperante y carece de sentido, deben introducirse criterios adicionales, necesariamente arbitrarios, para delimitar sistemas. En definitiva, ello lleva a que la identidad de un sistema está dada por la definición de las actividades y fenómenos que lo conforman, esto es, por sus partes, de suerte que está implícito el concepto de totalidad atomista antes comentado. La totalidad es la suma de sus partes. Justamente, para Mc Laughlin las partes de los sistemas urbanos y regionales son actividades humanas persistentes, especialmente aquellas que tienden a producirse en situaciones y lugares específicos. Con ello, la identidad de un sistema queda radicada en que esas partes no cambien ni se transformen, llegándose a un concepto de sistema de marcado carácter estático.^{45 46}

Habría una situación en que las relaciones reales entre fenómenos y actividades podrían constituir condición suficiente para la delimitación de los sistemas. Es el caso de relaciones funcionales específicas definidas de antemano por el investigador (por ejemplo, sistemas de transporte urbano, circuitos de contaminación del agua, etc.). Sin embargo, esto lleva necesariamente la tendencia a limitarse a análisis parciales, normalmente enmarcados en la seguridad proporcionada por alguna disciplina determinada; el verdadero significado de esto consiste en que se aprende a tratar los problemas *en* la ciudad más que los problemas *de* la ciudad. De tal forma, el enfoque de sistemas puede ser de gran utilidad para tratar ciertos problemas limitados y para entender algunas dimensiones del fenómeno urbano, pero no puede ser utilizado para propósitos más amplios. La optimización de la ciudad es una frase sin sentido enfatiza Harvey.⁴⁷

b) *El enfoque de sistemas conlleva un análisis descriptivo de la realidad que, sin embargo no es neutro.* Permite descomponer un todo y establecer las relaciones que existen entre sus partes; sin embargo, no suele explicar que son esos los elementos y no otros, y por qué se les imputan esos atributos y no otros. Por lo tanto, aún en el caso remoto en que, por ejemplo, la ciudad concebida como sistema incluyese a todos los elementos estructurales no se estaría

⁴⁵ Mc Laughlin, Brian, *Planificación urbana y regional: un enfoque de sistemas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1971.

⁴⁶ Pumarino, Gabriel, *Sobre teorías y modelos de la estructura urbana*, op. cit.

⁴⁷ Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, op. cit.

necesariamente explicando la naturaleza del fenómeno. Este tipo de descripciones de la realidad, como cualquier otra, no es neutra. El investigador siempre selecciona aquellos fenómenos que le parecen pertinentes y, por lo tanto, siempre hay un conjunto de conceptos, valores o, incluso, prejuicios que orientan dicha descripción. La aparente objetividad científica que pretende el enfoque de sistemas queda en tela de juicio. Además, su carácter descriptivo está lejos sustancialmente del verdadero objetivo de la ciencia que es, en última instancia, explicar.⁴⁸

c) *El enfoque de sistemas tiene un carácter marcadamente estático*, en el sentido que no da cuenta de la dinámica del cambio estructural sino tan solo de la dinámica de funcionamiento. Esto tiene relación con el hecho de que un sistema queda definido por la selección (arbitraria en gran medida) de sus partes, las que finalmente le confieren su identidad. De tal forma, "la formulación de sistemas intenta rastrear la interacción y la retroactuación dentro de una totalidad, pero al tener que definir categorías y actividades fijas, pierde flexibilidad para enfrentarse con la fluida estructura de las relaciones sociales que existe en realidad". Por lo tanto, no se logra explicar ni el origen del sistema ni su transformación futura, sino tan solo se describe su persistencia actual. En este sentido, el enfoque de sistemas tiene un extraordinario parecido con las teorías funcionalistas de la sociología.⁴⁹

4. La perspectiva ambiental urbana

Una definición provisional del problema ambiental urbano —que probablemente sería acogida por muchos— sería la que lo considerara como un desajuste importante y persistente entre las actividades y las necesidades humanas, de una parte, y las dotaciones materiales (construidas) o elementos de la biosfera, de otra. Se podrían distinguir dos tipos de problemas ambientales urbanos: los derivados del desarrollo, consistentes básicamente en actividades humanas que depredan el medio natural (contaminación ambiental); los derivados del subdesarrollo, que emanan principalmente de la insuficiencia de la dotación en relación con el volumen de necesidades humanas (déficit de viviendas sociales, por ejemplo) y que, por lo mismo, se traduce en su depredación. En las ciudades del Tercer Mundo se combinan ambos tipos de problemas ambientales.

⁴⁸ Pumarino, Gabriel, *Sobre teorías y modelos de la estructura urbana*, op. cit.

⁴⁹ Harvey, David, *Urbanismo y desigualdad social*, op. cit.

Sin embargo, una adecuada perspectiva ambiental, de acuerdo con lo señalado en las páginas anteriores, no debiera centrarse en los problemas—cuyo reconocimiento como tales radica en buena medida en cuestiones de moda o de oportunismo social— sino en el análisis de los procesos que los producen. El hecho de centrarse en procesos ambientales constituye uno de los tres requisitos de un enfoque *de* la ciudad discutidos en este capítulo y que aquí denominamos perspectiva ambiental urbana.

Los otros dos requisitos del enfoque denominado perspectiva ambiental urbana serían, por tanto, centrarse en la comprensión de las relaciones complejas entre formas espaciales y procesos sociales, y en usar el concepto de totalidad enfocada desde una actitud relacional. En cuanto a lo primero, el estudio de los procesos ambientales privilegiaría la comprensión de la dialéctica de condicionamiento y sobreconformación existente entre actividades y necesidades humanas, por una parte, y dotaciones materiales y elementos de la biosfera, de otra. La aplicación de una perspectiva ambiental urbana significa promover, ineludiblemente, un estilo interdisciplinario de comprensión de la realidad urbana. En cuanto a lo segundo (totalidad), la perspectiva ambiental urbana estaría orientada en gran medida a la totalidad enfocada desde una actitud relacional. Ello es así porque, al hacer radicar la identidad del todo en las leyes que gobiernan las relaciones entre sus partes se estaría incorporando implícitamente la posibilidad del cambio estructural, lo que los otros conceptos de totalidad discutidos no hacen al radicar la identidad del todo ya sea en partes o en un todo fijos. Al mismo tiempo, esta forma de totalidad está más de acuerdo con la idea de privilegiar la dialéctica de condicionamiento y sobreconformación en los procesos ambientales. Justamente, a juicio de Harvey,⁵⁰ todo intento de crear una teoría interdisciplinaria con respecto a fenómenos tales como el urbanismo, el desarrollo económico y el medio ambiente ha de recurrir forzosamente al método estructuralista operacional (totalidad enfocada desde una actitud relacional) descrito por Piaget.⁵¹

Debe advertirse que esta perspectiva ambiental urbana, aunque tiene la pretensión de llegar a constituir un camino hacia estudios y teorías *de* la ciudad, no constituye una nueva disciplina que venga a suplir los enfoques disciplinarios tradicionales discutidos en la sección

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Piaget, J., *El estructuralismo*, *op. cit.*

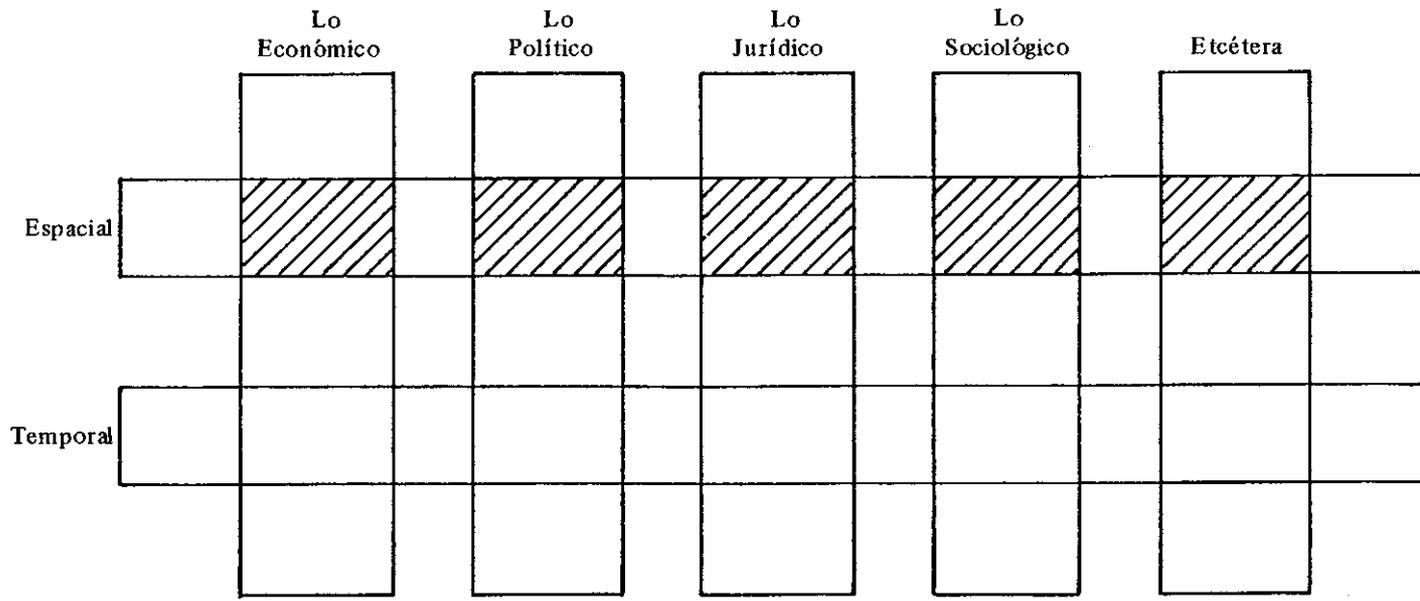
A de este capítulo. Tal como su nombre lo indica, se trata de una perspectiva interdisciplinaria más que de una disciplina.

La relación entre la perspectiva ambiental urbana y los enfoques disciplinarios tradicionales no es de competencia sino de complementariedad. En el gráfico de la página siguiente se representa la realidad conformada por dimensiones verticales y horizontales. Ha sido característico de las disciplinas sociales organizadas en torno a las dimensiones verticales (economía, sociología, etc.) y a la dimensión horizontal espacial que aquí interesa (geografía, urbanismo) dar muy poca atención a las zonas de cruce del diagrama (achuradas).

Las disciplinas verticales han consistido en estudios de los problemas *en* la ciudad al no abordar la zona de cruce con la dimensión espacial. Incluso las zonas de cruce con lo temporal han sido sólo parcialmente abordadas, debido a la preferencia de la economía por modelos ahistóricos y de la sociología por el estudio de lo actual. Las disciplinas horizontales centradas en la dimensión espacial tampoco se han ocupado de las zonas de cruce al pretender estudiar leyes y estructuras espaciales como si éstas fueran autónomas respecto de lo social.

La perspectiva ambiental urbana estaría centrada en las zonas de cruce del gráfico porque en dichas zonas es posible localizar los procesos ambientales, tal como se los ha definido. Tomando en cuenta que estos procesos ambientales, como todo proceso y fenómeno real, exceden los límites disciplinarios convencionales, lo interdisciplinario pasa a ser constitutivo de dicha perspectiva. Así, la perspectiva ambiental urbana comprende todas las zonas de cruce y, por tanto, se complementa con estudios en profundidad realizados a partir de las tradiciones disciplinarias en zonas específicas de cruce. Estudios de este tipo son, por ejemplo, los de la urbanización en relación con el desarrollo económico, los de los procesos especulativos y renta de la tierra, los estudios antropológicos sobre las redes de supervivencia vinculadas al vecindario, los centrados en la percepción social del espacio urbano (desde la perspectiva de ciertos arquitectos y de la geografía social), los estudios explicativos de los procesos de cambio de uso del suelo que componen el desarrollo de las ciudades (densificación y expansión, etc.).

Aparte de los innumerables problemas conceptuales que pudieran existir en lo que aquí se ha intentado proponer, hay una imprecisión respecto de la cual los autores tienen plena conciencia. Se trata de la diferencia, no examinada en estas páginas, entre problemas y procesos ambientales, de una parte, y problemas y procesos urbanos, de otra. El estudio de lo urbano, según diversos autores, se centraría en las relaciones entre procesos sociales (estratos



superiores del ser) y formas espaciales (o categoría espacial propia de los estratos inferiores).⁵² En cambio, el estudio de lo ambiental urbano se centraría en las relaciones entre los procesos sociales (actividades y necesidades humanas) y los estratos inferiores del ser como tales (dotaciones materiales y elementos de la biosfera). Por lo tanto, los conceptos claves de condicionamiento y sobreconformación, si bien a primera vista resultan útiles tanto para el estudio de "lo urbano" como de "lo ambiental", adolecen sin duda de falta de especificidad. En general, podría concluirse que los conceptos adelantados en estas páginas representan más un desafío y una tarea que un logro.

G. DISCUSION DE ASPECTOS RELEVANTES DE LA CRISIS URBANA

En este capítulo se esboza la discusión de algunos aspectos resaltantes de la crisis urbana tercermundista vinculada con los principales conceptos de la perspectiva ambiental urbana propuesta.

1. ¿Son irreversibles los problemas constitutivos de la crisis urbana?

Cabe preguntarse cuáles son las razones que hacen que la crisis urbana de las grandes metrópolis parezca irreversible. Es evidente que detrás de ello está presente la idea de la masificación. Por ejemplo, las enormes zonas que albergan importantes volúmenes de familias consideradas marginales continúan expandiéndose más rápido que el conjunto de la ciudad; la enorme y creciente cantidad de vehículos y viajes altamente concentrados en el tiempo y el espacio urbano y la consiguiente disminución de las condiciones de accesibilidad y seguridad; la disminución de la calidad de vida vinculada al agravamiento de problemas ambientales como la contaminación del aire, acústica y de las aguas de riego y, la escasez de viviendas y de servicios de redes, especialmente agua potable. Estos parecen ser, para el común de los habitantes, problemas irreversibles en las grandes urbes tercermundistas.

¿Obedecerá esta visión pesimista en gran medida, por una parte, a que las personas perciben los problemas y sufren sus efectos, pero no tienen conciencia de los procesos que los generan y, por otra, a la

⁵² Hartmann, Nicolai, *Ontología*, *op. cit.*

gran complejidad que han alcanzado las metrópolis? De tal forma, lo determinante es la imagen de la metrópolis como caótica, desordenada e irracional. Antes la ciudad tenía un orden simple y entendible; ya no lo tiene; y éste se habría perdido irremediamente.

¿Será posible modificar esa manera de pensar desviando la atención de los problemas hacia los procesos que los generan (cuestionando así, en efecto, la convicción de que lo actual pueda ser considerado un caos y no un determinado orden, por mucho que éste no se perciba fácilmente)? ¿Qué variante se introduciría si se tomara conciencia del largo proceso histórico de evolución y consolidación de las aglomeraciones urbanas, en que el hombre ha debido ir sobreponiéndose a los condicionamientos ambientales y espaciales que, en cada época, parecían limitar irreversiblemente la posibilidad de que aumentara su tamaño? En tal sentido, la percepción del proceso dialéctico de condicionamiento y sobreconformación podría hacer aparecer la actual crisis determinada por el tamaño como una más. Cabe preguntarse, entonces, si es posible la sobreconformación que permita superar la llamada crisis urbana actual. Parecen existir dos posibilidades, al menos teóricamente. La sobreconformación basada en un nuevo avance tecnológico y aquella basada en cambios en las formas de organización social. En cuanto a lo primero, los problemas más relevantes de la crisis urbana (como los de transporte, escasez de viviendas y contaminación) no parecen obedecer a la falta de desarrollo tecnológico. La cuestión parece vincularse, más bien, a la organización y racionalidad social imperante en las metrópolis. ¿Acaso la búsqueda actual de tecnologías apropiadas (que en todo caso generalmente equivale a rescatar tecnologías más simples en desuso) no está en el fondo apuntando a nuevas formas de organización social?

2. ¿Son los problemas constitutivos de la crisis urbana producto del excesivo tamaño y acelerado crecimiento de las metrópolis?

Una respuesta afirmativa categórica a dicha pregunta —como la que usualmente se daría— implica dos deficiencias conceptuales ya examinadas. Las complejas relaciones entre formas espaciales y procesos sociales se reducirían a un determinismo consistente en que la forma espacial es la causa de una serie de problemas sociales en la ciudad (o problemas urbanos) y una concepción de totalidad emergente según la cual las características del todo (tamaño de la

ciudad) aparecen como explicación biunívoca de la dinámica de las partes (esto es, de los problemas en la ciudad).

A modo de ilustración, resulta sugerente considerar el problema del transporte que es uno de los que en mayor medida suele atribuirse al excesivo tamaño de las ciudades. Como lo señala Owen,⁵³ la historia dice que los problemas del transporte han constituido uno de los principales problemas de las ciudades durante muchos años —por tanto, en ciudades de tamaños variables— con independencia del tipo de tecnología del transporte utilizada. En Boston se construyó un ferrocarril subterráneo a principios de siglo, cuando la ciudad tenía apenas 600 mil habitantes, para solucionar los problemas de congestión de caballos y carruajes. Al parecer, a partir de cierto tamaño, las ciudades sufren problemas de transporte interno cuya agudización posterior no sería un simple efecto del aumento del tamaño. Por otra parte, la explicación del tamaño excesivo suele ir acompañada de aquella que señala que los problemas se originan en la escasez de recursos de inversión, lo que sería particularmente grave en los países del Tercer Mundo. A este respecto, Owen señala que al parecer cuanto más opulenta es una nación, y cuanto más adelantada se halla su tecnología, menos éxito suele tener en la resolución de sus problemas de tráfico.

Parecería entonces necesario explorar los factores relativos a la forma o estructura urbana y la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano y, en general, los sistemas de organización social. En este sentido, es fundamental estudiar el divorcio entre apropiación privada de beneficios y socialización de costos. Entre estos últimos, destacan los ambientales. Se llega, de esta manera, a concluir que resulta necesario identificar aquellas leyes que rigen las relaciones entre actividades y grupos urbanos (totalidad enfocada desde una actitud relacional) y profundizar la comprensión de las relaciones entre fuerzas y factores sociales y económicos, de una parte, y fenómenos ambientales y formas espaciales, de otra.

3. ¿Es inevitable el deterioro del medio físico natural y construido que se observa en las metrópolis?

Esta pregunta apunta directamente a gran parte de los problemas ambientales urbanos (según la definición que figura anteriormente),

⁵³ Owen, Wilfred, "El transporte: la clave del futuro de las ciudades", en Perloff (ed.), *La calidad del medio ambiente urbano*, Barcelona, Oikos-Tau, 1973.

exceptuados aquellos en que el desequilibrio entre necesidades y medio físico deriva del déficit de dotaciones materiales. Además, es una pregunta que replantea lo discutido en el punto 1 de esta misma sección, si bien refiriéndose específicamente a este tipo de problemas ambientales.

¿Qué influencia tiene en percepción del deterioro como un fenómeno inevitable el hecho innegable de que, tanto en los análisis como en las soluciones, la atención aparezca centrada en lo físico y no en las relaciones entre lo físico y lo social? Es decir, ¿en qué influye la carencia de una perspectiva ambiental adecuada? ¿Es posible identificar causas cuando la atención se fija casi exclusivamente en los *problemas* (efectos) y no en los *procesos* que los generan? Al aplicar este enfoque estático es casi imposible no atribuir la explicación del deterioro a la ciudad misma y a su tamaño. Consecuentemente, las políticas urbanas no pueden sino enfrentar los efectos a través de programas de remodelación y conservación. La acción social sobre las causas aparentes —la ciudad misma y su tamaño— excede toda posibilidad de la planificación urbana y, en gran medida, de la planificación en general. Así, como se actúa sobre los efectos en la práctica, resulta inevitable que por efecto de las causas intocadas —sean éstas las aparentes u otras— vuelvan a aflorar los problemas, e incluso a agravarse, en ciertos casos, como en el de las remodelaciones que casi siempre crean un déficit de espacios construidos superior al que resuelven. La imagen del deterioro físico como algo inevitable, ¿no estará, al menos parcialmente, radicada en la constatación de este fenómeno?

Lo dicho permite entender por qué es tan fuerte la idea del deterioro físico como inevitable. Pero faltaría por discutir lo fundamental: ¿es o no inevitable? Es obvio que ello dependerá del tipo de causas que se identifique. Si se tratara de la ciudad misma y su tamaño, el deterioro sería inevitable. Quedaría por demostrar la conexión necesaria entre ambos fenómenos (tamaño y deterioro). Ello podría argumentarse por dos vías. Primero, el tamaño creciente de las aglomeraciones urbanas produce una transformación en la conducta. Por ejemplo, se podría destacar el gregarismo entendido como algo adquirido de igual forma que en ciertas especies animales,⁵⁴ y la pérdida de una conciencia ambiental. Resulta convincente atribuir la totalidad o el grueso de los problemas de deterioro físico a una relativa pérdida de conciencia ambiental del habitante urbano.

⁵⁴ Morgan, Eliane, *La ciudad en crisis*, op. cit.

La segunda forma de vincular tamaño y deterioro es por la vía de argumentar que una intervención creciente sobre los ecosistemas naturales termina por deteriorarlos inevitablemente. Lo cuantitativo deviene en lo cualitativo (esto es, en la aparición del deterioro del ecosistema). Sin embargo, ¿no está acaso esta explicación fundada en reconocer una sola forma posible de intervención sobre los ecosistemas naturales? En cuanto a la producción y generación de desperdicios —causa principal del deterioro del medio natural— ¿se justifica asimilar mecánicamente actividades productivas a gran escala con generación de desechos? Según Gutman lo que sucede es que no se atiende el hecho de que el residuo en sociedades con economías de mercado se encuentra económicamente determinado. Una técnica dirigida a la privatización de beneficios y socialización de costos aprovecha el uso indiscriminado del ambiente en el proceso de producción; la naturaleza aparece como potencia del capital en el proceso social de producción moderno.

Si se identificaran otras causas del deterioro que no fueran la existencia misma de la metrópolis, quedaría abierta la posibilidad de que aquél no fuera inevitable. Si la única causa fuere el tamaño de las metrópolis ¿no debería esperarse acaso una proporcionalidad directa entre tamaño urbano y grado de deterioro del medio físico? Como tal proporcionalidad no parece darse al comparar distintas metrópolis debería considerarse la existencia de otras causas. En concreto ¿cuál es la influencia de la organización y dinámica social en las zonas específicas de intervención sobre el medio físico? Gutman señala la importancia de la dinámica social (conformada por la racionalidad económica, la renta diferencial, la rotación del capital y la internalización de beneficios y externalización de costos, entre otros) en la generación de los problemas ambientales.⁵⁵

4. El relativo fracaso de la planificación urbana ¿es un problema de enfoque o tan solo de ejecución técnica y de capacidad tecnológica?

El objetivo general de la planificación urbana ha sido la búsqueda de un desarrollo urbano eficiente, equitativo y ordenado. Confluyen a ello dos estilos, uno de los cuales aborda la ciudad como conjunto y trata de substituir el desorden existente por un orden de fuerte

⁵⁵ Gutman, Pablo, *Medio ambiente urbano: interrogantes y reflexiones*, documento presentado al Seminario: Industrialización, Recursos y Medio Ambiente en América Latina, PNUMA/CLACSO/ILDIS, Cumaná, 20-24 octubre de 1980.

contenido formal y estético (planes metropolitanos de uso del suelo, *new towns*); el otro privilegia el mejoramiento físico de barrios y sectores de la ciudad, con una concepción implícita de totalidad atomista (seccionales, remodelaciones).

Por otra parte, en cuanto a las relaciones entre forma espacial y procesos sociales, la planificación urbana, tradicionalmente reactiva, centra su acción sobre lo físico, regulando y ampliando las dotaciones materiales con el propósito de ajustarse a las necesidades sociales. La regulación de las estructuras urbanas —entendidas como un par dialéctico entre dotaciones materiales y usos sociales— tiene un doble carácter: en el corto y mediano plazo, las reglas de uso del suelo y las inversiones urbanas (esto es, la planificación urbana) actúan sobre las dotaciones materiales, por esa vía, condicionando los usos sociales; y en el largo plazo son los usos sociales (determinados por el desarrollo económico y social y la división del trabajo) los que van condicionando las decisiones de inversión y de destino de las dotaciones materiales.⁵⁶

¿Tiene sentido intentar la aplicación de nuevos instrumentos técnicos y metodologías de acción dentro de dicho marco conceptual de la planificación urbana para superar el desafío planteado por la crisis urbana? o ¿sería necesario una reformulación conceptual que no se concentre meramente en las dimensiones físicas de la realidad y supere concepciones de la ciudad como un todo que resultan inadecuadas; y supere un enfoque basado en problemas coyunturales que conduce a una planificación de carácter reactivo?

Lo que se ve con claridad es que las políticas urbanas futuras deberán ceñirse a ciertos criterios orientadores vinculados al actual contexto de crisis urbana y económica. En cuanto a lo económico, deberá tenerse en cuenta que los recursos financieros —especialmente aquellos en moneda dura— no van a crecer de manera significativa en los próximos años (si es que lo hacen). Ello obligará a fijar estrictas prioridades, obtener el máximo rendimiento de los escasos fondos disponibles y proceder a reasignar fondos de acuerdo con las prioridades fijadas. Por otra parte, las dimensiones ambientales de la crisis urbana en un contexto de restricción económica como el descrito, hacen indispensable enfatizar objetivos y logros como los siguientes: aprovechar al máximo la infraestructura urbana donde existe generalmente una capacidad ociosa significativa; dedicar recursos y empleo al mantenimiento y conservación del medio ambiente natural y construido, lo que ayudaría a mejorar las condiciones de vida y la productividad, extendiendo la vida útil del capital y los recursos naturales; buscar el máximo aprovechamiento

⁵⁶ Browne, Enrique, "La eficiencia de la ineficiencia", *Revista EURE*, Nº 5, *op. cit.*

de los flujos de materiales, energía, bienes y servicios, desechos, etc., mediante oportunidades de aprovechamientos múltiples, reciclaje, etc.; mejorar la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía; y dar un uso óptimo a los bienes y materiales importados.

Dado el carácter estructural de las crisis urbana y económica, es muy probable que tiendan a ser constantes estos pies forzados de las políticas urbanas. De ser así, puede anticiparse la necesidad de un cambio sustantivo del enfoque subyacente a la planificación urbana. Se ha señalado anteriormente que las ciudades han debido enfrentar sucesivas crisis de tamaño a lo largo de la historia y que ellas han sido superadas mediante un esfuerzo social que se ha denominado de "sobreconformación". La actual crisis urbana requerirá esfuerzos de este tipo. Tendrán, sin embargo, algunas particularidades. Por una parte —en términos físicos y tecnológicos— los esfuerzos de sobreconformación no estarán orientados al desarrollo de una tecnología que permita superar o dominar la naturaleza, como ocurrió en épocas pasadas. Más bien, el desafío es desarrollar tecnologías que, garantizando un mismo nivel de bienestar que las convencionales, tiendan a minimizar la intervención sobre los ecosistemas de soporte de las grandes ciudades (extracción de materiales, energía y producción de desechos). Por otra parte, deberán también hacerse esfuerzos de sobreconformación en términos de la organización social. Se trataría de rebajar las demandas per cápita de dotaciones materiales urbanas mediante reajustes de la organización social. Ello podría ir desde, por ejemplo, racionalizar el uso de las infraestructuras de transporte privilegiando los sistemas colectivos de transporte o rebajando la demanda en las horas de máxima demanda por medio de horarios diferidos de entrada y salida al trabajo, hasta la promoción de actitudes y conductas sociales que tiendan a minimizar el derroche y el consumismo característicos de las grandes ciudades.

De tal forma, la planificación urbana futura deberá superar sus sesgos reactivos y el énfasis en lo meramente físico y reemplazarlos por un enfoque más integral, que permita prever los problemas, y que, en suma, fomente acciones de sobreconformación como las descritas.

5. El tipo y nivel de conciencia social que se observa ante la crisis urbana y, especialmente, frente a su dimensión ambiental ¿son suficientes para esperar una reacción social efectiva?

El tipo y nivel de conciencia ambiental depende en forma importante de la estructura social. Los grupos dominantes enfatizan aquellos problemas que los afectan directamente, generalizándolos como si

tuviesen igualmente primera prioridad para el conjunto de la población. No es casual la desproporcionada importancia otorgada a los problemas de la contaminación atmosférica o la congestión en las metrópolis latinoamericanas, frente a problemas tanto o más urgentes de vivienda, salubridad, salud, nutrición, etc.; se otorga, entonces, más importancia a aquellos problemas ambientales homogéneamente distribuidos, más relacionados con la calidad de vida de la población en general, y no con el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria.⁵⁷

La reacción social de los grupos dominantes tiende, por tanto, a favorecer acciones que apuntan a remover efectos más que causas. Las soluciones son, por lo mismo, parciales y están basadas en inversiones crecientes con un fuerte énfasis tecnológico. El caso del transporte urbano —tal como fuera señalado anteriormente—⁵⁸ es un claro ejemplo de ello. ¿Se puede esperar de estos sectores sociales algún tipo de reacción alternativa que implique transformaciones en la organización y racionalidad sociales? ¿Qué nivel y acumulación de problemas es necesario alcanzar para forzar dicho tipo de reacción social?

En el otro extremo de la estructura social, los grupos urbanos marginados presentan un tipo de "conciencia ambiental" radicalmente distinto. Los problemas que realmente les importan son aquellos subestimados como problemas ambientales por los sectores dominantes (y la "opinión pública" que éstos influyen). Se trata de problemas transgeneracionales que, por tanto, no son vinculados por estos grupos con el lenguaje y conceptos ambientalistas de moda que se centran en problemas nuevos. De tal manera, estos grupos desarrollan un tipo de conciencia ambiental, no exteriorizada como tal, dependiente en gran medida de la lógica de sobrevivencia que otorga un sello peculiar a sus vidas. La superación de condicionamientos ambientales directos y muy básicos vinculados a la alimentación, la protección, el abrigo y la salud, dentro de una situación de gran precariedad, va determinando una dinámica social distintiva. La reacción de sobreconformación de los pobres urbanos es eficiente (con pocos recursos se consigue mucho: sobrevivir e, incluso progresar gradualmente, como es el caso de la autoconstrucción de viviendas); es además destacable por el alto grado de reciclaje de materiales y desechos; aunque, también desde

⁵⁷ Gutman, Pablo, *Medio ambiente urbano: interrogantes y reflexiones*, op. cit.

⁵⁸ Owen, Wilfred, "El transporte: la clave del futuro en las ciudades", en Perloff (ed.), *La calidad del medio ambiente urbano*, op. cit.

el punto de vista ambiental, al tratarse de una reacción orientada permanentemente a superar los problemas del momento, favorece, en la obtención y uso de recursos, un efecto depredatorio (deterioro de dotaciones sometidas a sobreuso y de los ecosistemas de soporte energético).

Tal vez en las áreas de asentamiento precario en la periferia de las metrópolis del Tercer Mundo, caracterizadas por la construcción a escala ampliada de un hábitat en tales condiciones de precariedad ambiental, esté el germen de la dinámica social que habrá de conducir a la superación de aspectos sustantivos de la actual crisis urbana.

Capítulo III

PLANIFICACION Y GESTION DEL DESARROLLO NACIONAL: EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

A. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

En las múltiples crisis que en los últimos años han debido sufrir las sociedades nacionales, crisis que van desde los aspectos financieros hasta los valores morales, la planificación como proceso y como técnica ha debido también sufrirlas, no sólo por la desconcertante velocidad, magnitud y dirección de los cambios, sino también por otra realidad innegable.

El trabajo teórico realizado en los últimos 20 o 25 años para analizar el comportamiento y para interpretar a las economías en desarrollo ha prescindido, en general, de los determinantes no económicos del comportamiento humano y ha dejado a otros científicos sociales, especialmente a los sociólogos y los antropólogos, la explicación del comportamiento del hombre y la sociedad. Además, al parecer esa tendencia trató de prescindir también de otro factor no económico de suma importancia, como es la participación de los gobiernos locales en un proceso de desarrollo. El problema decisivo para la planificación no es tanto la definición de objetivos y políticas de desarrollo, pues éstos vienen dados explícita o implícitamente por el "proyecto político" de cada gobierno. El problema es más bien determinar cómo se puede despertar el interés social en el desarrollo y cómo estimular la voluntad y capacidad para lograrlo en todos los sectores sociales, económicos, políticos e intelectuales de un determinado país.

El desarrollo es, ante todo, un asunto de motivación y de participación consciente y deliberada; el atajo hacia el "desarrollo por imposición" es simplemente una ilusión, no importa la vía que se escoja.

No existe sustituto para la voluntad de fijarse, como individuo y como unidad social, metas mayores y más ambiciosas, adoptar nuevas formas de hacer las cosas y compartir las responsabilidades que le

competen en las unidades sociales más grandes: la ciudad, la provincia, el departamento y el país.

Sin embargo, el que estas actitudes resulten en "desarrollo" depende de la estructura y estratificación social de un país, factores que están convirtiéndose, en el mundo moderno, en algo cada vez más elástico. No existe un solo marco inalterable para el pensamiento y la acción humanos orientados hacia el progreso del individuo y de la sociedad de que forma parte.

La contribución que un solo individuo o grupo social aisladamente considerado puede hacer al desarrollo varía considerablemente. Sin embargo, no es esto lo más importante; lo que cuenta es el hecho de que las decisiones individuales o colectivas deben tomarse lo más cerca posible de los niveles de ejecución, de tal modo que los encargados de poner en práctica esas decisiones estén incorporados en un proceso de planificación en los distintos niveles que éste tiene.

Se trata de un proceso de planificación con responsabilidad compartida, que es no solamente más realista, sino también menos vulnerable a los cambios de gobierno o autoridades, pues los planes ya no son producto de solamente un grupo reducido de políticos y técnicos, sino que están enraizados en las convicciones, aspiraciones y hábitos de amplios sectores sociales, con lo cual se asegura la continuidad de los esfuerzos específicos hacia el desarrollo, que ahora faltan.

La convicción de que son las formas existentes de organización tradicional las que deben servir de pivotes para la construcción de una sociedad más evolucionada, mejor estructurada, más interdependiente y más justa hace necesario optar por una forma tal vez heterodoxa de llevar a la práctica el proceso de planificación. Dos son las características principales de este enfoque.

En primer lugar, hay que dejar de lado el criterio ortodoxo, justificable en una época en que la planificación respondía a necesidades y estructuras diferentes de las actuales, propias del resurgimiento de un mundo aún convulso por los efectos de la Segunda Guerra Mundial. No cabe ya definir una gran imagen-objetivo de lo que una sociedad nacional *debería* ser, sino que más bien se debe tratar de apreciar y evaluar qué es lo que una sociedad actual, después de sucesivas etapas de prosperidad y crisis sociales, financieras y económicas, está en condiciones de lograr en el transcurso de los próximos años, que desde ya se prevé van a ser muy difíciles para los países del llamado Tercer Mundo. Esa apreciación hay que hacerla "desde abajo", es decir, recogiendo las necesidades, las aspiraciones, las posibilidades y el potencial para encontrar soluciones que existe en las diferentes localidades de un país.

De esta manera, no sólo se toman en cuenta las necesidades, problemas y soluciones globales, sino que se llega al campo específico de cuáles son, a nivel local, las perspectivas reales de solucionar problemas muchas veces minimizados por el desconocimiento y la distancia que los centros de decisión tienen respecto de ellos. En segundo lugar, se debe partir del convencimiento de que los objetivos globales no sólo no solucionan problemas locales específicos, sino que a veces los agravan y que estos problemas locales, en muchas ocasiones, están en condiciones de ser enfrentados y superados por los sistemas de organización local existentes.

Hay muchos proyectos que pueden ser definidos con el carácter de *nacionales*, aunque estén circunscritos a una determinada jurisdicción (las redes troncales de carreteras constituyen un agregado de distintos tramos provinciales y locales; las grandes centrales hidroeléctricas inciden más en una economía provincial o local que en otra; las obras de regadío benefician con mayor intensidad a unas áreas que a otras); en este sentido, puede decirse que la conceptualización de la llamada "planificación regional" debería aplicarse de una manera distinta: los límites de una región no siguen las teorías y las normas que han sido profusamente difundidas a través de la literatura sobre el tema, pues prácticamente prescinden de un hecho concreto y evidente, que consiste en que las fronteras político-administrativas son una realidad prácticamente inamovible para el proceso de planificación y desarrollo.

Si bien desde un punto de vista conceptual pueden encontrarse supuestos errores en esta decisión, la realidad es que esas fronteras están allí; que constituyen no sólo unidades político-administrativas, sino que en ellas se ha desarrollado una idiosincrasia especial, un sentido de pertenencia a una zona determinada, una idealización del terruño, de la patria chica, que hace muy difícil la cesión de prerrogativas y realizaciones en favor de unidades similares. Al aceptar este hecho, y aunque no sea con el máximo de eficiencia, la planificación comienza a hacerse mucho más real, ya que toma en cuenta estas características, que constituyen al mismo tiempo, limitaciones y ventajas. Las limitaciones básicamente están dadas por las que podrían llamarse "limitaciones de escala del espacio regional"; es posible que si se lograra trazar límites científicos dados por las estructuras geográficas o por la vocación de las distintas regiones, los programas y proyectos pudieran ser económicamente más eficientes, pero se requeriría borrar fronteras provinciales, departamentales y cantonales, lo cual, políticamente, resulta casi imposible.

Por el lado de las ventajas tal vez la más notable sea que, tomando como núcleo de planificación el cantón, la provincia o el

departamento, es más factible movilizar la conciencia local, obtener la participación de la comunidad respectiva y lograr aportes que no se consiguen cuando se habla de poner en marcha proyectos cuyo efecto, por positivo que sea, difícilmente los ciudadanos ven que resulte en beneficio directo de ellos o de la comunidad a la que pertenecen.

Podría creerse que este enfoque de la realidad peca de inmediatista o se centra demasiado en el corto plazo; sin embargo, es el comienzo de un proceso en el cual la participación comunitaria paulatinamente se va fortaleciendo y, a través de ella, se puede ir creando una especie de interrelación modular que gradualmente permita realizar proyectos multicomunitarios más cercanos a lo que la teoría ortodoxa de la planificación nacional ha venido planteando.

La experiencia del Ecuador en este sentido ha sido hasta el momento positiva. No sólo se ha logrado identificar proyectos de gran importancia local, que a la vez han podido ser calificados de importancia nacional, sino que, lo que es más relevante, se ha logrado encontrar iniciativas y soluciones, a veces muy ingeniosas, que permiten resolver muchos problemas locales con la participación decidida de la misma comunidad.

Llevar adelante este proceso de interrelación planificada entre los objetivos locales y los grandes objetivos nacionales no es, sin embargo, una tarea sencilla. La secular tendencia de nuestros países a concentrar en las grandes metrópolis la población, el crecimiento y, por qué no decirlo, también los problemas y el poder político y económico ha dado por resultado una concentración concomitante de la tecnocracia planificadora que, reproduciendo al interior del país el ya bien conocido fenómeno de la dependencia centro-periferia, busca para problemas prácticos y perfectamente localizados soluciones de carácter global que no sirven para aspectos específicos y de gran significación para determinadas comunidades. Esta situación tiene componentes políticos, administrativos, técnicos y financieros.

En primer término, los cargos administrativos locales constituyen, la mayoría de las veces, trampolines políticos de proyección hacia representaciones y posiciones nacionales que responden a intereses de partido o a intereses de grupo. Mal puede esperarse que quienes los ocupan —con muy honrosas excepciones— se preocupen realmente de los problemas de su comunidad. Sus miras están puestas progresivamente en las capitales provinciales, estatales, departamentales y nacionales. Si se diera mayor importancia y peso a las administraciones locales, si hubiera

una real democratización del poder y una mayor capacidad de decisión descentralizada, los esfuerzos de proyección centralista de los políticos de una localidad determinada posiblemente serían menores y los resultados de sus esfuerzos más efectivos en favor de su comunidad y del país.

En segundo lugar, la administración de los gobiernos locales es en general ineficiente y a veces tradicional y hasta primitiva. El recurso humano disponible, en especial en las localidades pequeñas, no está preparado en las técnicas modernas de gestión y de formulación, seguimiento y administración de proyectos. Ello ocurre no por falta de capacidad humana, sino por falta de participación desde el inicio del proceso de planificación y por un abandono imperdonable en el entrenamiento oportuno y adaptado a las condiciones específicas de cada zona particular por parte de las autoridades y funcionarios de los gobiernos centrales.

En tercer lugar, los aspectos financieros son, tal vez, los que más inciden en la capacidad de contribución de los gobiernos locales a su propio desarrollo y al desarrollo nacional. Gran parte de sus ingresos provienen de las arcas fiscales y si bien este hecho, en teoría, debería permitir una mayor interrelación entre lo local y lo nacional, en la práctica se convierte en una especie de hábito defectuoso que hace que los gobiernos locales, en lugar de desarrollar sus propias capacidades para enfrentar por lo menos aquellos problemas que pueden ser resueltos sin ninguna ayuda, recurran permanentemente al gobierno central en busca de un incremento de los fondos necesarios para realizar las funciones y cumplir las responsabilidades más elementales que les son propias.

Romper con este molde exige, como paso previo indispensable, concebir la planificación de una manera diferente, vale decir, identificar con el mayor grado de detalle posible los problemas concretos de las distintas comunidades y encontrarles soluciones específicas.

Esto no quiere decir que se deje de pensar en problemas generales o generalizables, como son los niveles de marginalidad, pobreza extrema, salud, educación y mejor distribución del ingreso, que son denominadores comunes en las sociedades en vías de desarrollo. Lo que significa es que esos mismos problemas presentan características distintas y tienen especificidades típicas, de acuerdo con la comunidad a la que afectan.

La pobreza extrema tiene aristas distintas en las diversas comunidades que la sufren y si bien su solución es responsabilidad

nacional, los medios para hacerle frente varían según sea el conglomerado humano de que se trate. La atención de las demandas sociales (salud, agua potable, alcantarillado, electrificación) puede hacerse de distinta manera y con iguales resultados satisfactorios utilizando los medios disponibles en una comunidad determinada; en muchas ocasiones, las soluciones son diferentes de los estereotipos que normalmente se utilizan a nivel del gobierno central, pero son igualmente eficientes. A pesar de que la vivencia cotidiana demuestra la verdad de estos hechos, resulta difícil para los políticos y los planificadores centralistas, así como para los planificadores regionales ortodoxos aceptar estas realidades que se dan todos los días y en todos los países, de modo que resulta indispensable que quienes creen en un nuevo tipo de planificación descentralizada reeduquen a políticos y planificadores y logren que acepten algo que en las ciencias sociales cada vez se comprueba con mayor fuerza: los hechos preceden a las teorías y es imperativo tratar de revertir la secuencia. Esto puede sonar utópico, pero es una necesidad inaplazable; o se acepta esta realidad o van a ser los hechos los que nos hagan aceptarla.

Que quede claro, sin embargo, que descentralizar no significa anarquizar. Existe un riesgo de que esto ocurra —y se capitalice políticamente— si no se mantiene controlado y armonizado el proceso de cambio, el cual por fuerza debe ser gradual y dosificado, de acuerdo con las condiciones particulares de cada país. El gobierno central no debe perder el control del desarrollo nacional a través del desarrollo local, pero ese control no debe llegar al extremo de la asfixia.

Mejorar la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales es otro aspecto fundamental que debe contemplarse, para lo cual es necesario no sólo reciclar el recurso humano disponible en las distintas localidades, sino reformar el sistema de generación, asignación y utilización de los recursos financieros en las mismas comunidades que, con ellos, estarían en condiciones de ejecutar proyectos prioritarios en los planes nacionales y que redunden en beneficio de la comunidad y, por ende, de la nación. La solución no está en la creación de entes paralelos como son las autoridades ejecutoras de proyectos o instituciones similares. Este último aspecto de ningún modo es una cosa fácil; el poder político tiene actualmente como soporte el poder financiero y mientras más concentrado esté este último, mayor será el primero. Sin embargo, se puede tratar de reestructurar el cuerpo central de leyes de tal modo que se pueda lograr una cierta autonomía de decisión que no

solamente conste en los legajos de ordenanzas municipales, provinciales, departamentales o estatales, sino que ese poder de decisión se plasme en la capacidad de poder realizar la obra física sobre la cual se sustenta el crecimiento económico de las distintas zonas de un país.

Intelectuales y técnicos tratan de propulsar la interrelación entre los gobiernos locales y los gobiernos centrales, lo que constituye un desafío a la imaginación para encontrar formas de convertir los núcleos humanos aglutinados en divisiones geográfico-políticas que, querámoslo o no, están aquí y existen por razones históricas, políticas y económicas y que deben ser utilizados como núcleos propulsores no de la desintegración nacional como muchas veces ocurre, sino como centros dinámicos de crecimiento y superación que, a través de sus propias motivaciones y realizaciones, refuercen el proyecto nacional de cada país.

El camino del desarrollo integral de una nación pasa indefectiblemente por el desarrollo de los gobiernos locales; más aún, por allí pasa el verdadero camino de la democracia.

B. EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

América Latina hace frente a una situación de crisis que se suma a sus seculares problemas de desarrollo. Es posible prever que en los próximos años habrá una menor disponibilidad relativa de recursos para enfrentar dichos problemas, lo que hace necesario una mejor distribución de éstos.

Uno de los principales ámbitos donde debe reexaminarse la distribución de atribuciones y recursos para el desarrollo es en el de las competencias de los distintos niveles de gobierno, distinguiendo entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Un enfoque general del problema nos lleva a constatar que en las últimas décadas ha habido una tendencia a concentrar las tareas del desarrollo en los gobiernos centrales o nacionales en desmedro de las administraciones locales, particularmente el municipio. No obstante, este último es una institución de larga trayectoria que ha acumulado una vasta experiencia en la tarea de administrar recursos, dotar de infraestructura, prestar servicios y promover otras acciones de desenvolvimiento a nivel local.

La reducción del rol del municipio en las tareas del desarrollo se inscribe dentro de una generalizada tendencia a la concentración existente en América Latina. Hay procesos persistentes de centralización (de los medios de producción, de la población, de los mercados, del ingreso) cuya resultante es la marginalización de grandes sectores de la población que enfrentan problemas agudos de insatisfacción de sus necesidades básicas, carencia de empleo y falta de participación política.

Estas tendencias centralizadoras en el ámbito económico, espacial y poblacional se expresan también en el nivel político, donde puede aseverarse que la resultante final de los procesos concentradores mencionados es la aparición de formas de gobiernos centrales de carácter autoritario, en desmedro de los mecanismos democráticos de gestión de los asuntos públicos.

La hipótesis central que planteamos es que la *centralización constituye una característica fundamental del estilo de desarrollo latinoamericano*. Este fenómeno tiene variadas causas, entre las cuales es posible señalar dos, aunque hay muchas más: la necesidad de consolidar la existencia de cada nación mediante la conformación de un Estado centralizado y fuerte; y que el actual estilo de desarrollo tiene un carácter concentrador y excluyente, donde en torno a un centro interno vigoroso e imitativo se desenvuelve una periferia débil, pobre y subdesarrollada. El fenómeno de la centralización condiciona el funcionamiento de las diversas instituciones, incluidas las administraciones públicas.

Lo anterior lleva a la necesidad de replantearse el asunto del rol de los gobiernos locales en el desarrollo nacional con miras a alcanzar un conjunto de objetivos simultáneos de descentralización económica y política, redistribución del ingreso espacial y personal, mejor uso de los recursos escasos, robustecimiento de la democracia a nivel de base y fomento de la participación ciudadana.

La discusión de estos aspectos, particularmente el rol de los gobiernos locales en el desarrollo nacional, es el objetivo de la presente ponencia.

1. La centralización como obstáculo al desarrollo y la equidad

La teoría social latinoamericana ha elaborado un conjunto bastante amplio de caracterizaciones y explicaciones de la situación de subdesarrollo o menor desarrollo de la región. Entre ellas se puede mencionar la teoría de la dependencia, el deterioro secular de

los términos de intercambio y las relaciones desiguales entre el centro desarrollado y la periferia subdesarrollada, la existencia de situaciones internas de explotación y dominación, la coexistencia de un sector formal y otro informal en la economía y muchas otras.

No obstante, se ha dado poca importancia a un fenómeno que constituye una de las características más evidentes de las formaciones sociales latinoamericanas: *la tendencia a la centralización*. A riesgo de abusar del concepto o de aplicarlo a situaciones muy diversas, se podría decir que la centralización es un proceso que se encuentra presente en los más diversos niveles de la vida social y económica latinoamericana.

Así por ejemplo, hay una antigua tendencia a la concentración de los medios de producción. Al principio fue dominante la polaridad latifundio-minifundio en el sector rural; ahora lo son las tendencias monopólicas u oligopólicas presentes en las ramas industrial, comercial y bancaria, en las zonas urbanas.¹

En el plano de la producción y la productividad ocurre otro tanto: por una parte, pocas empresas producen una gran proporción del producto en cada rama o sector; por otra, la producción industrial o los servicios administrativos y financieros tienden a concentrarse en

¹ Según el famoso informe del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), en la Argentina, el 0.8% de las explotaciones poseía el 36.9% de la tierra; en el Brasil, el 4.7% de las unidades agrícolas contaba con el 60% del recurso tierra; en Colombia, el 1.3% de los propietarios tenía el 50% de la superficie agrícola; finalmente, en el Perú, el 1.1% de los propietarios contaba con el 80% de la tierra. Pese a las reformas agrarias aplicadas, en lo esencial dicha situación persiste.

Otro tanto ocurre en la economía urbana en que la industrialización conlleva una marcada tendencia a la concentración que se verifica en tres niveles: el geográfico, el relativo al tamaño de los establecimientos y el de la propiedad industrial. Dos ejemplos de este fenómeno lo constituyen Argentina y México. En el primer país los establecimientos de más de 200 trabajadores, que representaban una pequeña fracción del total de empresas, producía en 1964 el 46% del valor agregado y empleaba al 31% de los trabajadores del sector. Diez años más tarde, estos porcentajes se habían incrementado al 54% del valor agregado y al 39% del empleo. En el segundo país, las empresas de más de 100 trabajadores, siempre una minoría en relación con el total, producían en 1960 el 54% del valor agregado y absorbían el 71% de la mano de obra. Quince años después, en 1975, el valor agregado creado por esas mismas empresas era del 62% y el empleo de fuerza de trabajo había aumentado a un 78% del total de la rama

Estos últimos datos han sido extraídos del *Anuario Estadístico* de la CEPAL de 1984.

las grandes urbes, particularmente en las capitales de los países, dando lugar a una concentración geográfica de las actividades económicas en desmedro de las regiones y localidades más alejadas.

La población, como es obvio, tiende a desplazarse a los espacios geográficos donde se concentran las oportunidades de empleo o de educación, que son, por lo demás, los mismos donde se ubican las grandes industrias y las administraciones centrales, es decir las grandes ciudades, en particular las capitales nacionales.²

El resultado de todo esto (concentración de la propiedad, de la producción y de la población) es la concentración del ingreso, que da lugar al fenómeno antes expuesto: la existencia de sectores sociales que viven en situación de extrema pobreza, indigencia y, como contraparte, la existencia de pequeños grupos que gozan de situaciones de riqueza extrema.³

Nos encontramos, pues, ante el escenario óptimo para la aparición de la más problemática de las concentraciones: la del poder. El autoritarismo que ha afectado reiteradamente a los países latinoamericanos, incluso a los de mayor tradición democrática, podría ser visto como la consecuencia final de la tendencia persistente a la centralización de las diversas actividades de la vida económica y social.

Visto de otro modo, el conjunto de la población latinoamericana presiona por acercarse espacial y socialmente a los polos de mayor desarrollo relativo, donde los niveles de ingreso, vida y consumo se aproximan más a la situación de los países desarrollados. En este

² En 1950, el 18.8% de la población latinoamericana habitaba en ciudades de más de 100 mil habitantes. En 1980, dicho porcentaje se había incrementado a un 43% y para el año 2000 se espera que el 57% de los latinoamericanos vivirá en dichas ciudades ("Modalidades del crecimiento de la población urbana y rural", serie *Estudios Demográficos*, Nº 68, Nueva York, 1981. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 79.XIII.9).

³ Una de las consecuencias de la concentración de la propiedad, de la producción y de las actividades económicas es la concentración del ingreso y del consumo. La CEPAL ha calculado que en 1970 el 10% más rico de la población latinoamericana percibía el 44% del ingreso total disponible en tanto que, en el extremo opuesto, el 50% menos favorecido recibía apenas el 14% de aquél. Esta desigual distribución del ingreso se reflejaba en la estructura del consumo, donde ese mismo 10% más rico utilizaba el 29% de los alimentos, realizaba el 64% de los gastos de transporte, adquiría el 61% de los bienes de consumo durable y disfrutaba del 75% de la capacidad de gasto en recreación y diversión. En suma, el 10% más rico de los latinoamericanos realizaba, en 1970, el 43% del gasto en consumo y el 50% más pobre, tan sólo el 15%. (Aníbal Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, Nº 1, Santiago de Chile, 1976.)

sentido, las formas de vida de los grupos sociales de mayores ingresos allí ubicados en nada desmerecen a las de la parte más acomodada de la población en los países del centro desarrollado.

En síntesis, nos interesa destacar la dinámica social y económica latinoamericana que entraña un traslado de recursos y población desde una periferia interna pobre y de débil desarrollo de las fuerzas productivas hacia centros internos más dinámicos, concentradores y excluyentes que imitan las formas de producción, distribución y consumo de los países desarrollados y que no están en condiciones de integrar a nuevos contingentes de población. Por lo tanto, a la concepción integral del desarrollo que comprende crecimiento económico, redistribución del ingreso, desarrollo social, preservación y cuidado del medio ambiente, es necesario agregar otra dimensión, que podríamos denominar *descentralización del desarrollo*.

2. El municipio y las ventajas de un desarrollo descentralizado

Además de los fenómenos concentradores someramente mencionados, hay uno adicional que afecta fundamentalmente a las administraciones públicas, en particular al municipio latinoamericano. Inicialmente esta institución fue un importante agente de desarrollo a nivel local. No obstante, este rol se ha ido limitando en el transcurso del tiempo, básicamente por la necesidad de dar forma a administraciones públicas centrales que han ido adquiriendo paulatinamente nuevos roles y funciones en la administración y promoción del desarrollo y consolidar su presencia.

De este modo, se da la paradoja de que los gobiernos centrales han ido ampliando sus funciones, interviniendo de manera amplia en la actividad económica a través de la planificación y de otros medios, incluida la gestión directa de empresas de carácter estratégico para las economías nacionales, en tanto que el municipio, por el contrario, ha ido perdiendo atribuciones. Un indicador fidedigno de la limitada capacidad de intervención de que ahora dispone el municipio en América Latina es la menguada proporción de los recursos públicos que administra. En los países desarrollados los gobiernos locales efectúan alrededor de la mitad del gasto público total: en el Japón, el 66%; en Suecia, el 55%; en Dinamarca, el 53%; en los Países Bajos, el 52%; en los Estados Unidos, el 42%; en Finlandia, el 40%, y en Gran Bretaña, el 34%. En América Latina ese porcentaje supera raramente el 6.4%; en Costa Rica, el 9.8%; en la República

Dominicana, el 12.3%; en el Ecuador, el 11.7%, y en Venezuela, el 19.5%.⁴

Hay variadas razones que se esgrimen para justificar las tendencias de los gobiernos centrales a centralizar cada vez más el poder y los recursos. Una de ellas, la más antigua, es que el Estado (en cuanto aparato) ha precedido de algún modo a la nación, siendo el agente que ha debido anular y contrarrestar las fuerzas centrífugas regionales o étnicas que complotaban contra la conformación de ésta. Sin negar la validez de este argumento, es evidente que el esfuerzo centralizador para la formación de la nación es un proceso suficientemente asentado en toda América Latina y que el Estado, en consecuencia, está en condiciones de "aflojar" los controles y permitir la expresión de formas locales de administración, de carácter autónomo. Un segundo argumento es el de la eficiencia de los organismos del gobierno central, frente a la ineficiencia que ha caracterizado a los gobiernos locales. Se arguye que mientras los primeros son altamente especializados y debidamente tecnificados, los segundos deben llevar a cabo un conjunto demasiado amplio de tareas y, sobre todo, están excesivamente politizados debido a la renovación periódica de sus autoridades, lo que introduce un elemento de alta inestabilidad en la administración municipal y en sus políticas a largo plazo.

Sin embargo, el argumento de la mayor eficiencia merece un tratamiento más cuidadoso. Es evidente que muchas entidades de los gobiernos centrales han logrado un nivel de competencia muy elevado, pero también salta a la vista que éste no alcanza al conjunto del aparato del Estado centralizado. Ultimamente las corrientes neoliberales han puesto este problema sobre el tapete y, sin llegar a estar de acuerdo con ellas, es claro que muchas reparticiones del gobierno central deben ganar mucho en eficiencia y capacidad de intervención. A la inversa, es bueno recordar que hay numerosos ejemplos entre los gobiernos locales, sobre todo en ciudades grandes e intermedias, en que determinadas administraciones han demostrado gran pujanza e iniciativa, alcanzando significativos niveles de eficiencia y trascendiendo, de paso, el rol de dotadores de infraestructura y de administradores de servicios básicos que suele asignárseles tradicionalmente. Así, hay numerosos ejemplos de

⁴ Fuentes: para los países desarrollados, OCDE (citado en *Autonomía Local*, Nº 15, 1985, Madrid); para América Latina, "Intergovernmental fiscal relations in developing countries", *Staff Working Paper*, Nº 304, Washington, D.C., Banco Mundial.

municipios con una gran capacidad de intervención, que han asumido un verdadero liderazgo en el desarrollo local, como son, en épocas y lugares diversos, La Reina en Chile, Curitiba en el Brasil y el Puyo en Ecuador.

Es interesante explorar más algunos razonamientos que contribuyen a explicar la ineficiencia de muchos de los organismos de los gobiernos centrales. Uno de ellos es el gigantismo. En teoría administrativa y en administración de empresas está probado que, pasado cierto umbral, el tamaño excesivo de las entidades conduce a rendimientos decrecientes. Un segundo razonamiento es que el tamaño excesivo implica un aumento inevitable de las tendencias burocráticas que anulan la responsabilidad, creatividad e iniciativa del funcionario. Un tercero, adicional, es que las grandes entidades nacionales pierden el contacto con la masa ciudadana, la que no puede ejercer una saludable presión directa y apurar y agilizar su operación.

Todos estos argumentos no son aplicables, del mismo modo y en la misma magnitud, al municipio. Generalmente se trata de organismos pequeños, en cuanto a personal y recursos, si se exceptúan los gobiernos locales de las grandes metrópolis. Las tendencias burocráticas también existen, pero son más fácilmente corregibles con una adecuada administración y mecanismos eficaces de carrera funcionaria, dado su menor tamaño. Por último, los municipios están en contacto directo con la comunidad y ésta puede presionarlos o, en última instancia, cambiar el signo político de una administración si ésta no ha sido suficientemente eficaz.

Respecto de la preeminencia de las decisiones de orden técnico sobre las políticas, que sería una ventaja de los órganos centrales sobre los gobiernos locales, se trata de un argumento de doble filo. En general, toda decisión técnica debe tener también coherencia política. Es indudable que los municipios deben ganar en eficiencia técnica, y esto no se cuestiona, pero también es necesario que los organismos especializados del gobierno central consideren más los aspectos políticos, es decir, las opiniones y criterios de las comunidades afectadas por la toma de decisiones. Cuando ello no ocurre nos encontramos ante una decisión de orden tecnocrático, como la sabiduría popular ha denominado las deformaciones en que suele incurrir la burocracia de los organismos especializados al no considerar la opinión y la voluntad ciudadanas. La eficiencia bien entendida no excluye, sino que combina adecuadamente, sin confundirlos, los aspectos técnicos y políticos en una decisión equilibrada.

En lo que concierne al hecho de la debilidad técnica de los municipios, sobre todo de los más pequeños, es evidente que las tendencias centralizadoras de todo tipo que caracterizan el estilo de desarrollo imperante, incluido el crecimiento desmesurado de las administraciones públicas centrales y su ubicación en las metrópolis, son la causa primera y mayor de la debilidad de los gobiernos locales. Pretender que los municipios ganen en eficiencia trasladando atribuciones y recursos a nuevos entes centrales constituye un contrasentido. En las actuales circunstancias difícilmente los municipios, particularmente aquellos más pequeños, podrán reclutar técnicos capacitados en pueblos y ciudades intermedias en que la tendencia dominante es emigrar a las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades de empleo y progreso. Tampoco esos municipios, dado sus precarios recursos financieros, pueden ofrecer adecuados ingresos y, de ese modo, mantener y reforzar su personal más calificado.

En suma, y para invertir la tendencia dominante a la centralización, se trata de trasladar eficiencia, es decir recursos humanos calificados y medios financieros para contratarlos, desde un centro interno hipertrofiado y adiposo hacia una periferia creciente, empobrecida y aislada. Allí, mejor que en ninguna parte, los técnicos pueden aprender a combinar sus razonamientos científicos con el respeto a los argumentos y demandas de la comunidad. Es decir, la lógica técnica con la lógica política. La descentralización, por tanto, va en ayuda de una mejor integración de ambas dimensiones.

En este sentido es bueno recordar que en el pasado cercano el rol económico y promotor del desarrollo del municipio en América Latina no ha sido en absoluto despreciable. A fines del siglo XIX, en las principales ciudades del continente fueron los gobiernos municipales los que, ante la rápida expansión demográfica de las urbes, crearon las redes de servicios públicos. Pavimentación, recolección de basura, servicios de salud, servicios de agua potable, alumbrado son actividades financiadas, realizadas o propiciadas por el municipio.

En este siglo, en las décadas de 1920 y de 1930, se esbozan los primeros planes de desarrollo urbano impulsados por los municipios de ciudades como Buenos Aires, Montevideo, Rio de Janeiro, Santiago de Chile, Bogotá, México y varias otras. El objetivo de esos planes es definir límites para controlar el crecimiento de las ciudades, fijando el trazado de las calles y de las redes de equipamiento urbano.

Los municipios cuentan, pues, con una invalorable experiencia en las tareas del desarrollo y han mostrado suficiente capacidad para

combinar adecuadamente las exigencias técnicas y políticas y alcanzar un razonable nivel de eficiencia si reciben el apoyo adecuado.

De todo lo mencionado se desprende un conjunto amplio de razones para impulsar los intentos de descentralización del desarrollo, con el fortalecimiento de las instancias públicas más cercanas a la base social local, muy particularmente el municipio:

i) En el actual estilo de desarrollo imperante en América Latina los problemas más acuciantes de la población no han sido solucionados mediante las acciones sociales, económicas y políticas promovidas, por poseer éstas una dinámica, deseada o no, de carácter concentrador. Por el contrario, los problemas se han agudizado y tornado más conflictivos, generándose además distorsiones y vicios, como el paternalismo estatal, que desestimula la iniciativa social, comunitaria o privada de carácter local.

ii) Las tendencias concentradoras han demostrado ser extremadamente peligrosas para la mantención y ampliación de la democracia en la medida en que el producto final de la concentración económica, espacial, del ingreso, de los recursos y de la población es la centralización del poder político, base de la aparición de regímenes autoritarios y de facto. Por consiguiente, la descentralización refuerza la democracia.

iii) La situación de crisis y de recesión generalizada que afecta a América Latina se traducirá, de hecho, en una menor disponibilidad de recursos de los gobiernos centrales y locales. Urge entonces una utilización más eficiente de los recursos existentes y, por ende, una actitud más responsable y autosuficiente en el uso de los medios escasos disponibles. Esto se contrapone a la conducta paternal de un Estado concentrador de recursos y decisiones.

iv) El espacio local, en la medida en que sus instituciones cuenten con atribuciones y recursos propios, constituye una escuela muy eficiente de aprendizaje por parte de la población de conductas democráticas que incluyan no sólo la elección de autoridades sino también su participación en las decisiones reclamando derechos pero, simultáneamente, asumiendo deberes en las tareas de desarrollo regional o local.

v) Por lo mencionado, las perspectivas de acciones de desarrollo local tienen un costo menor, se adecuan mejor a las prioridades sentidas de la población y liberan nuevas energías, iniciativas y recursos.

vi) El otorgamiento a las autoridades descentralizadas, incluido el municipio, de un mayor poder de decisión y de intervención en los problemas del desarrollo local libera al gobierno central de un

conjunto de tareas y conflictos menores, con lo cual puede concentrarse mejor en los grandes proyectos nacionales y acciones estratégicas para el desarrollo del país.

3. Una política de apoyo a los municipios

Una política eficaz de descentralización hace necesario apoyar a los municipios en diversos aspectos. El más importante es la *preservación y el afianzamiento de su autonomía*. En este sentido, en muchos países está establecida en la ley o, incluso, en la propia Constitución. Empero, muchas veces dicha autonomía está seriamente limitada en la práctica por la existencia de controles legales que algunos organismos centrales ejercen sobre los municipios. Formalmente ninguno de éstos pretende entrar la autonomía local, pero de hecho así ocurre, al estar condicionadas las decisiones municipales a la aprobación o informe técnico de un organismo especializado de carácter nacional.

Otro medio de limitar la autonomía municipal es privar a los entes locales de su potencial de recolección directa de recursos al reducir su capacidad de fijar y recaudar impuestos locales o de incrementar las tasas al usuario por pago de los servicios de las empresas municipales. Sin pretender que la totalidad de los recursos del municipio sean recaudados de modo directo por éste, es conveniente que una proporción importante de sus ingresos efectivos sí lo sea. De este modo, se tienen en cuenta las especificidades de cada jurisdicción municipal y se comparte con los gobiernos locales la difícil tarea de recaudar recursos, que no es otra cosa que contribuir a que los ciudadanos aprendan a asumir sus deberes respecto, en este caso, de la sociedad local.

Otro mecanismo práctico para reducir, de hecho, la autonomía municipal es la creación de entes locales y descentralizados de desarrollo regional provistos de múltiples facultades y recursos. En la práctica, estos organismos asumen tareas que corresponden en gran medida a los gobiernos locales. Sin negar que en algunos casos la creación de estas entidades puede justificarse, sobre todo en zonas de colonización o deprimidas, es conveniente que antes de conformarlas se proceda a valorar el potencial municipal para asumir dichas tareas bajo la forma de consorcios de gobiernos locales o de manera directa. En la mayor parte de los casos las entidades autónomas de desarrollo regional serían innecesarias si se optara por la alternativa de fortalecer, técnica y financieramente, a los municipios.

Una segunda línea de acción para fortalecer a los municipios es *promover su asociación conformando uniones, federaciones o asociaciones regionales y nacionales* que los integren. La tarea de estos

organismos asociativos no es la de la mera representación de los municipios ante el gobierno nacional. De hecho, y hay experiencias en América Latina, las asociaciones de municipios pueden asumir tareas tan importantes como la capacitación y la asistencia técnica, constituyéndose también en entidades técnicas y de fomento municipal. Aunque esta tarea puede ser asumida por dependencias del gobierno central, la salvaguarda de la autonomía local aconseja que sean las asociaciones las que se especialicen en el área de apoyo mencionada.

Se podrían mencionar otras acciones o medidas para contribuir al fortalecimiento de los gobiernos locales, pero las especificidades nacionales lo hacen poco aconsejable. En todo caso, lo fundamental es que los gobiernos nacionales tomen conciencia de que *es conveniente y necesaria una política de descentralización del desarrollo cuyo instrumento principal, en el campo de la administración pública, es el fortalecimiento de los gobiernos locales.*

Como ya lo hemos señalado, la descentralización fortalece los procesos de democratización de nuestras sociedades y permite desatar energías e iniciativas locales de desarrollo y descargar peso del gobierno central, permitiendo que éste se concentre mejor en las grandes tareas estratégicas de carácter nacional. Simultáneamente, permite descentralizar los conflictos evitando que éstos recaigan sobre los gobiernos centrales, muchas veces agobiados de problemas y faltos de recursos, y terminen por desbordar su capacidad de respuesta. De este modo, la comunidad local, encabezada por su municipio, asumirá de modo más directo sus propios problemas, lo que contribuirá eficazmente a promover la iniciativa privada y social para encontrar soluciones apropiadas para muchos de sus problemas.

C. PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION MUNICIPAL EN AMERICA LATINA: CRISIS Y PARADIGMAS PROFESIONALES

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

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

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

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

El reconocimiento de que las limitaciones afectan a la sociedad en su conjunto y no solamente a los sectores de menor poder adquisitivo es, posiblemente, otra consecuencia concreta de la crisis. El concepto de un sector social que tendría que renunciar voluntariamente a ciertos privilegios en beneficio de una mayoría marginada que se asienta precariamente en general en la periferia de las ciudades y en los campos, empieza a perder fuerza frente a la percepción de un solo cuerpo social cuyas condiciones críticas de

existencia no sólo no cambiarán, sino que empeorarán si no se establece un nuevo orden económico y la plena justicia social basada en la participación y la solidaridad. Esta percepción se contrapone a la tradicional de que la sociedad —o mejor, el gobierno— debía preocuparse, casi como una concesión, del mejoramiento de los barrios habitados por los más pobres y de los asentamientos precarios. El concepto de mejoramiento gradual corresponde a una era en la cual, por dicho medio, podían todavía corregirse o atenuarse las disparidades sociales, y supone que el sector formal tiene capacidad para absorber y transformar al llamado sector informal de la sociedad. En realidad estos conceptos han entrado también en crisis frente a un mundo separado por profundas y crecientes diferencias sociales y económicas pero al mismo tiempo animado por una clara vocación de participación y justicia.

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

La situación vigente en las ciudades latinoamericanas, especialmente en las grandes metrópolis, refleja condiciones peculiares, a veces excepcionales, que deben traducirse en teorías y prácticas de la planificación espacial adecuadas a esas condiciones y que deben diferir de las que han sido aplicadas hasta ahora y que han solido ser transferidas casi sin sufrir modificaciones de países de Europa y Norteamérica, pese a que responden a situaciones

diferentes. Mantener concepciones y prácticas convencionales puede resultar, en este caso, en un factor de retardo en relación a la necesidad de mejorar la organización, equipamiento y utilización del espacio en función de las necesidades del crecimiento económico y el desarrollo social de la población.

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

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

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

Se observa que si bien uno de los elementos fundamentales de la planificación local debiera ser una imagen-objetivo de largo plazo, en la gran mayoría de los planes de desarrollo urbano no existen

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

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

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

Toda actividad profesional se orienta institucionalmente siguiendo conjuntos de ideas, códigos éticos, costumbres y formas de transmisión de conocimientos que son compartidos por consenso, generalmente implícito, por las personas que se agrupan alrededor de una misma práctica social. Estos paradigmas⁵ tienden a mantenerse indefinidamente a pesar de que los contextos sociales y políticos

⁵ Véase, T. S. Kuhn, *Structure of scientific revolutions*, University of Chicago Press, 1970.

dentro de los cuales se insertan cambian constantemente por efecto de las transformaciones históricas inherentes a toda sociedad.

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

En el caso de los asentamientos humanos, la crisis de los paradigmas exige cuanto antes no sólo introducir mejoramientos parciales, sino hacer una revisión a fondo de los programas de capacitación actualmente en marcha.⁶

D. LA SITUACION DE LA PLANIFICACION MUNICIPAL

1. La planificación municipal en la práctica corriente

En términos generales puede decirse que en la práctica la planificación urbana se inició en América Latina como una forma de respuesta a la necesidad de contar con un método para "ordenar el crecimiento de las ciudades" cuya inusitada aceleración se había hecho dramáticamente visible a partir de los años cuarenta. En esa época el proceso de urbanización de la mayor parte de los países de América Latina experimentó una violenta aceleración como lo demuestra la fuerte inflexión mostrada por la curva del crecimiento demográfico urbano a partir de 1940.⁷

En la idea de ordenamiento estaba implícita la aplicación de medidas de carácter correctivo o "regulador" del crecimiento en sus aspectos físicos o materiales, principalmente de la expansión del perímetro urbano que delimita el ámbito jurídico-administrativo de la ciudad y que se supone dotada de servicios básicos y sujeta a control

⁶ Véase, *Formación y Capacitación en Materia de Asentamientos Humanos: Análisis de la Situación Actual y Propuesta para un Programa de Acción Regional* (E/CEPAL/SES.20/G.11).

⁷ Con excepción de la Argentina, Cuba, Chile y el Uruguay, cuyo proceso de urbanización intensa había empezado antes.

oficial en materia de edificación. Los planes reguladores se concentran, por lo mismo, principalmente en el uso del suelo, en la densidad de ocupación, en el llamado sistema arterial y en la localización de edificaciones públicas y áreas de uso público. La naturaleza eminentemente física o espacial de estos planes reguladores soslaya, de hecho, la capacidad efectiva de las autoridades locales para llevar a efecto dichos planes y excluya la posible participación de la población. Parecía que las razones técnicas eran suficientes para demandar la obligatoriedad legal de los planes, tema que constituyó por años la principal reivindicación de los planificadores.

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

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

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

La naturaleza de la planificación municipal ha sido también cuestionada por el hecho de limitarse a aspectos estrictamente técnicos y materiales. Dicho de otro modo, se sostiene que la acción municipal se restringe a corregir las consecuencias negativas, materiales y ambientales, de un modelo de desarrollo basado en la

concentración, tratando los síntomas y no las causas de los problemas técnicos y sociales. Por otra parte, en las condiciones actuales la planificación se concreta en programas de gobierno en los cuales el papel de las instancias locales se reduce a servir de canales de aplicación de políticas nacionales no siempre coherentes con las necesidades de la población. Cuando el gobierno central monopoliza la generación y aplicación de las políticas de desarrollo urbano, la inevitable generalización del diagnóstico torna inoperantes los planes de desarrollo municipal, especialmente en lo que toca a las tecnologías y al diseño aplicados a la producción de bienes y servicios habitacionales. En las actuales circunstancias, tecnología y diseño se convierten en factores que contribuyen a la enajenación cultural y al desperdicio de recursos naturales y de capacidades humanas, y afectan negativamente las formas de organización de las economías locales.

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

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

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

Algunas veces se comprueban discrepancias tanto entre los objetivos políticos de las autoridades municipales y los del gobierno central como entre aquéllos y los criterios técnicos de los organismos locales a cargo de la extensión y administración de servicios públicos. Lo primero muestra la ausencia de mecanismos para llegar a un

consenso entre los objetivos discrepantes locales y nacionales. Lo segundo denota una grave falta de articulación entre los criterios técnicos y los políticos y una diferencia entre objetivos transitorios, basados por una parte en el prestigio político y de más largo plazo, y por otra en una visión de las necesidades básicas de la población no satisfechas.

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

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

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

2. Limitaciones de la gestión municipal

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

y ejecutar políticas, programas y proyectos de desarrollo de las comunidades municipales.

Es notable la limitación de los objetivos de la planificación municipal; en la gran mayoría de los casos son de tipo físico y se orientan hacia la definición y control del uso del suelo, el suministro de servicios públicos y equipamiento urbano, y la construcción de la infraestructura. En el primero de estos campos, hay limitaciones jurídicas y de las facultades para intervenir sobre la especulación inmobiliaria que le restan efectividad al control municipal y hacen que las normas de uso del suelo se hayan convertido, en gran medida, en letra muerta. En lo que toca a los dos últimos aspectos, las administraciones municipales muy a menudo sólo cumplen la función de intermediarios en relación con organismos centrales u organismos descentralizados del gobierno central, de donde proviene la mayor parte de los recursos necesarios. En estos casos, la naturaleza de los bienes y servicios que han de producirse, así como los patrones y las normas de procedimiento y control, son dados por las condiciones del financiamiento o por presiones del organismo financiador, con lo cual se reducen al mínimo las posibilidades del gobierno municipal en materia de planificación. De este modo los municipios terminan actuando más bien como ejecutores de políticas nacionales que como instancias de gobiernos dotados de autonomía. Como consecuencia de esta modalidad de acción suele ocurrir que los bienes y servicios producidos no sean compatibles ni con las características económicas, sociales y culturales de la población ni, muchas veces, con las características ambientales específicas.

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

La condición, establecida por algunos gobiernos centrales, de que los municipios cuenten con planes de desarrollo para obtener ayuda financiera, ha tenido como consecuencia la proliferación de planes en los que la planificación se reduce a la definición de normas que aseguren el cumplimiento de las condiciones impuestas por los órganos del gobierno central para otorgar financiamiento a proyectos cuya naturaleza y características muchas veces son establecidas por

esos mismos órganos. Algunas veces los propios organismos del gobierno central toman a su cargo la preparación de los planes de desarrollo municipal o financian la contratación de consultores independientes para esos efectos.

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

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

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

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

funcionarios del poder central, lo cual perpetúa el centralismo y la dependencia.

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

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

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

E. HACIA NUEVOS SISTEMAS DE PLANIFICACION

La experiencia acumulada con la aplicación durante más de 30 años de políticas tendientes a proporcionar vivienda, servicios públicos básicos, equipamiento y otros bienes de capital social, parece indicar la necesidad de promover cambios radicales tanto en los conceptos y

en los instrumentos utilizados, como en los sistemas y fundamentos teóricos de la planificación nacional y local. En ambos casos, la descentralización y la participación parecen ser elementos clave en las proposiciones de alternativas a la situación actual.

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

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

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

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

La naturaleza, carácter, ámbito y campo de acción de la planificación municipal tienen, por lo tanto, que redefinirse dentro del contexto global del desarrollo socioeconómico. Hay que reconocer, en primer lugar, la pertinencia de la intervención municipal en cualquier

campo de actividad dentro de su jurisdicción territorial. En este espacio la acción de las autoridades municipales debe entenderse orientada hacia el mejoramiento general de la calidad de vida y no solamente hacia el ordenamiento territorial o a la estructuración de planes de obras públicas.

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

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

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

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

deberían estar preparadas para apoyar los esfuerzos de la comunidad y personas que recurren a la autogestión para la atención de sus necesidades habitacionales y de servicios.

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

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

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

F. PLANIFICACION PARTICIPATIVA

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

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

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

En el proceso de formulación de proyectos la selección de la tecnología que se ha de emplear en la producción de bienes y servicios habitacionales adquiere excepcional importancia, no sólo como medio de asegurar la satisfacción de las necesidades reales de los usuarios, sino también como forma de prevenir que los efectos de los procesos de producción afecten negativamente a la economía local, contradigan los patrones culturales de la población y causen deterioro del medio ambiente. Como bien se sabe, los efectos de la producción de bienes

y servicios pueden ser muy diferentes para la sociedad y el hábitat según sean la naturaleza de los recursos e insumos empleados, la intensidad relativa con que se utilice la mano de obra y el capital y la calidad del diseño y de los demás factores técnicos que intervienen en la producción. La experiencia ha demostrado ampliamente que, por ejemplo, las tecnologías basadas en la producción en gran escala y en el uso intensivo del capital suelen perjudicar a las empresas medias y pequeñas en favor de la gran empresa centralizada, en detrimento de las comunidades medias cuya estructura económica depende, en la mayoría de los casos, de estas empresas de menor tamaño.

La movilización de la participación colectiva en los procesos decisivos relativos a la satisfacción de necesidades sociales y a la selección de tecnologías apropiadas, forman parte de la planificación participativa, una forma particular de planificación para la cual se han ensayado, con éxito, algunas experiencias que bien podrían ser recogidas y examinadas dentro de contextos más amplios.⁸

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

Es necesario señalar que la instancia comunal básica antes definida, es la esencia de un nuevo espacio político para el cual no existen estructuras organizativas establecidas ni teorías suficientemente acabadas. Los partidos políticos en general no han elaborado, en este sentido posiciones congruentes con las posturas que caracterizan sus puntos de vista respecto de los problemas

⁸ Cabe mencionar, a título de ejemplo, la metodología aplicada experimentalmente por equipos del UNICEF en Ecuador y Colombia entre 1981 y 1982.

nacionales, lo que ha dado lugar a que el debate político en el plano municipal se convierta en mera prolongación del que se sostiene respecto de los planteamientos de carácter nacional; eso se traduce en una nueva forma de centralismo en cuanto desconoce las reivindicaciones locales y sus proyecciones en la vida cotidiana.

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

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

Es difícil ofrecer recomendaciones concretas de reforma institucional porque se trata de un terreno que depende exclusivamente de factores nacionales, los cuales, no sólo están vinculados a circunstancias políticas sobre las cuales no cabe opinión ni comentarios si no varían notablemente de un caso a otro. En general, lo único que puede señalarse en este sentido, es que se observa una tendencia a la descentralización en varios países latinoamericanos, algunos de los cuales ya han introducido cambios

jurídicos básicos en este sentido. La proyección de estas tendencias podría conducir en el futuro a la creación de nuevas estructuras institucionales caracterizadas por una mayor autonomía municipal, la cual está, por lo demás, reconocida y amparada en todas las constituciones nacionales de los países de la región.

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

G. LA PLANIFICACION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS A NIVEL DE LOS MUNICIPIOS

No es novedad hacer notar que la planificación adquiere perfiles operativos completamente diferentes cuando el poder de decisión se traslada del centro a la periferia del sistema político nacional. En este sentido, a pesar de que la diversidad de situaciones entre países de la región, y aun dentro de ellos mismos, hace muy difícil establecer un modelo de validez general, es posible visualizar un campo de actividades municipales que se centralizaría alrededor de lo que comúnmente se llama el plan de desarrollo local o más bien, el conjunto de actividades que la administración municipal se propone emprender dentro del marco de sus limitaciones jurisdiccionales, de autoridad y de recursos humanos, de capital y de organización.

En un estudio de nueve ciudades de tamaño medio llevado a cabo por la CEPAL en colaboración con el Gobierno de Brasil, se estableció la existencia real de un sistema de relaciones entre la comunidad territorial, las instancias administrativas locales (la municipalidad y, hasta cierto punto, los gobiernos de los estados brasileños), y el gobierno federal.⁹

⁹ CEPAL/Gobierno de Brasil, "Sistema Financeiro Nacional para Investimentos Urbanos: a Demanda e Oferta de Serviços Urbanos nas Cidades de Porte Medio no Brasil", Rio de Janeiro, 1976 (inédito).

Estas relaciones "de trabajo" se presentan en el Brasil y —con ciertas modificaciones— en los demás países latinoamericanos, como un sistema de fuerzas que juegan entre cuatro momentos definidos: la demanda potencial de servicios, la demanda percibida de servicios, la demanda oficial de recursos (apoyada en un sistema nacional de oferta de recursos) y la oferta oficial de servicios.

En el gráfico siguiente se puede ver el modelo analítico aplicado en dicho estudio, el que se basa en el examen de las relaciones entre "condicionantes" situados en la comunidad, la administración local y el gobierno central. Estas situaciones fueron examinadas y evaluadas en función de sus interrelaciones y el papel que cumplen en los procesos de toma de decisiones referidas a la satisfacción de la demanda por servicios. Cada uno involucra un número considerable de decisiones tomadas por líderes de la comunidad, por autoridades municipales y de los estados, y por las autoridades nacionales a cargo del diseño y administración de políticas nacionales de desarrollo urbano y de sus principales órganos de apoyo instrumental.

El conocimiento directo de las situaciones señaladas, adquirido durante frecuentes visitas al campo durante las cuales se hicieron numerosas entrevistas, indica que los principales problemas experimentados por los municipios visitados son los siguientes:

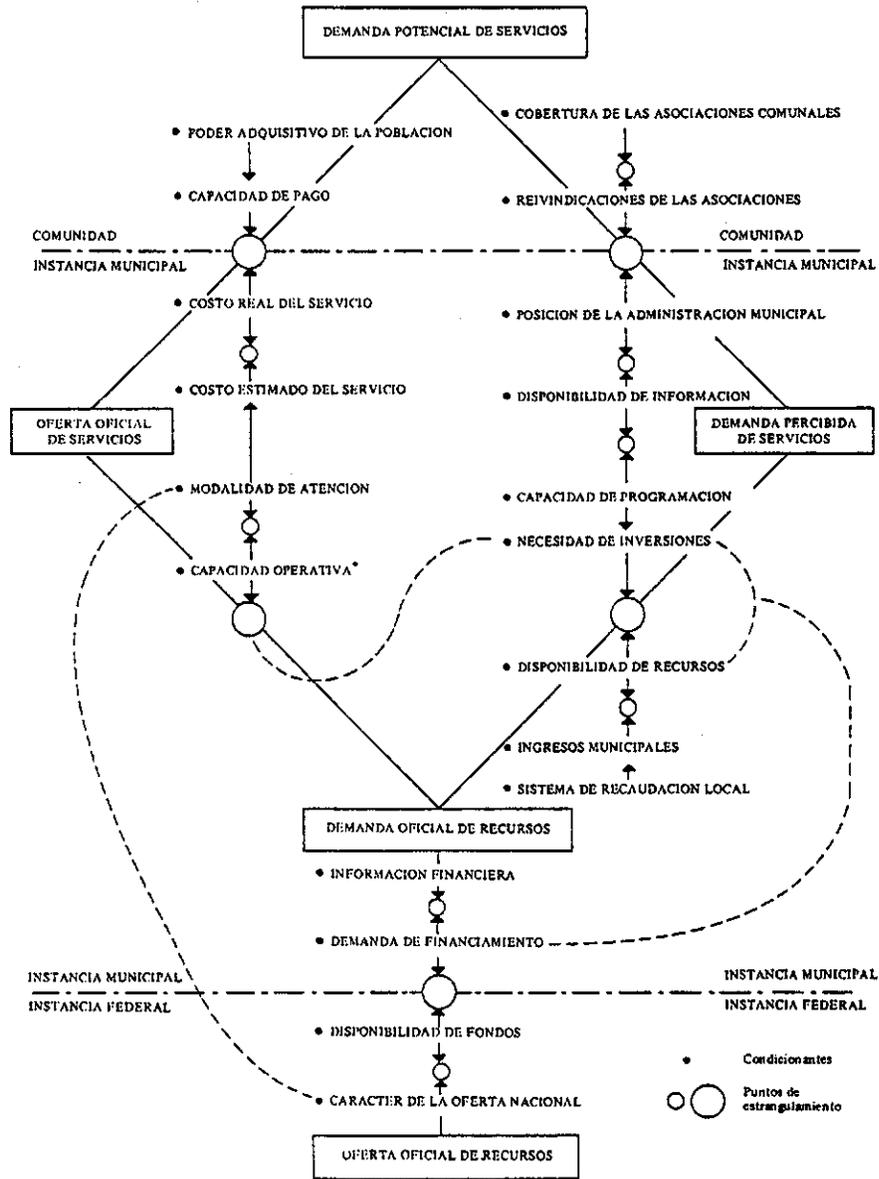
- discontinuidad administrativa
- deficiencias en el aparato administrativo local
- ausencia de planeamiento visto como un proceso
- especulación inmobiliaria
- dificultades en la absorción de mano de obra calificada
- inexistencia de financiamiento a fondo perdido
- alto costo de los recursos financieros de las instituciones públicas.

El examen de los condicionantes, de sus relaciones recíprocas y múltiples y de sus reflejos en las decisiones de la autoridad reveló una serie de "puntos de estrangulamiento" del proceso general de formación de la oferta y la demanda real de bienes y servicios habitacionales. A continuación se señalan algunas de las conclusiones más importantes del estudio.

1) La reducida capacidad de la población para el pago por servicios urbanos es el obstáculo principal para la atención de las necesidades de la población, "en algunas ciudades estudiadas del 50% al 65% de la población no está en condiciones de pagar las tarifas de agua y alcantarillado".

2) La oferta oficial de servicios no siempre corresponde a las necesidades de la población. "La imperfección de los instrumentos de percepción de estas necesidades deja dudas en cuanto a la

ESQUEMA METODOLOGICO APLICADO EN LA INVESTIGACION
(Proyecto CEPAL/Brazil)



*Instalación, operación y mantenimiento.

coincidencia entre los puntos de vista de la comunidad y de la municipalidad en cuanto se refiera a las necesidades, en términos de servicios urbanos".

3) "La posible discrepancia entre los puntos de vista de la comunidad y de la municipalidad se debe, en gran parte, a la presencia de factores externos que limitan *a priori* el universo de percepción de las necesidades de la población, especialmente en lo que se refiere a la rigidez de la oferta federal para inversiones urbanas. Aun cuando se requiere un estudio más profundo de esta cuestión, la investigación permite concluir que la asistencia financiera federal está condicionada por patrones tecnológicos que implican modos de atención poco flexibles y que no siempre cuentan con capacidad operativa local. Si dichas condiciones fuesen efectivamente cumplidas, una fracción significativa de la población quedaría excluida debido a la mencionada limitación en la capacidad de pago."

4) "Se observa una deficiencia generalizada de la capacidad técnica instalada (planeamiento, ejecución, mantenimiento y administración) a nivel local, la que se origina especialmente en la limitación cuantitativa de recursos humanos disponibles"

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

6) "En determinados casos, y por causa de sus propias deficiencias técnicas, ciertos municipios son, de hecho, incapaces de comprometer sus recursos financieros, actuales y/o potenciales. En estos casos, el 'superávit' presupuestal resultante refleja un falso cuadro de 'salud financiera municipal'."

Si este cuadro correspondiera, aunque fuese de modo imperfecto, a la situación general de los municipios en América Latina, permitiría identificar dos grupos de circunstancias. Aquellas que se refieren a situaciones estructurales, como la distribución del producto, sobre las cuales las administraciones municipales tienen muy poca o ninguna capacidad de intervención, y las referidas a la capacidad operativa municipal que depende en buena medida de los factores locales y que, en la gran mayoría de los casos, no es suficiente por sí sola para provocar cambios. En realidad, casi todas las iniciativas locales requieren ser apoyadas específicamente por el

gobierno central, cuando no por una política expresa de descentralización.

Fuera de la experiencia brasileña, que es en mucho aplicable a la mayor parte de las ciudades de la región, existen ejemplos de planificación municipal ricos en enseñanzas justamente en cuanto a la eficiencia administrativa y la optimización de los recursos municipales se refiere. Colombia tiene en este sentido una antigua tradición de buena administración local, especialmente en cuanto a la aplicación de ciertos instrumentos legales como el derecho de mejoras, que permite al municipio compartir los costos de las obras públicas con los propietarios más directamente beneficiados, y el desarrollo de empresas municipales de servicios públicos que ha hecho posible elevar sustancialmente el nivel de satisfacción de necesidades básicas de la población sin tener que depender de transferencias del gobierno central.¹⁰ La experiencia colombiana, sobre todo en Medellín y Cali, sirve para destacar el valor práctico de un enfoque eficientista de la planificación, que permite no sólo optimizar el uso de los recursos disponibles, sino también reforzar la autonomía local. En este sentido Cali ha desarrollado experimentalmente un método de planificación que puede servir de antecedente para un análisis más detallado de las posibilidades y límites de dicho enfoque.

La planificación orientada a la satisfacción de las necesidades comunales por medio de la construcción de obras públicas y el mejoramiento de la organización de los servicios, puede avanzar en el mismo sentido si se aprovechan las ventajas de la complementariedad intersectorial.

En este sentido se observa, en casi todos los países de la región, que los métodos de planificación municipal empleados mantienen una marcada separación entre sectores, especialmente en cuanto a servicios públicos se refiere. Es posible que esta característica provenga de la disponibilidad de recursos centrales transferibles para proyectos específicos tales como abastecimiento de agua potable y alcantarillado y vivienda, pero la verdad es que tal circunstancia resulta en el desaprovechamiento de las ventajas de la complementariedad, esencia del planeamiento urbano integrado. El hecho que este tipo de planificación se haya difundido proviene de la falta de integración de los sistemas nacionales de planificación, los

¹⁰ Es necesario observar, sin embargo, que el derecho de mejoras no sirve como instrumento de recuperación de la plusvalía agregada por la construcción de las obras públicas.

que no cuentan, además, con métodos de trabajo que aseguren complementariedad intersectorial a nivel global.

Es interesante destacar la falta de iniciativa institucional de las municipalidades que revelan tanto el estudio brasileño como la observación directa de la realidad de otros países latinoamericanos. Esta situación contrasta con la capacidad de iniciativa y organización de las asociaciones de pobladores que promueven, planean y llevan a cabo asentamientos precarios en condiciones sumamente desfavorables, así como también con la de asociaciones de vecinos que en determinados casos han logrado la solución de algunos de sus problemas de servicios y abastecimiento mediante la acción cooperativa directa. En esta línea se puede mencionar los casos, bastante conocidos, de Curitiba, Lages y Boa Esperança de Brasil, donde administraciones municipales elegidas han logrado un éxito sin precedentes mediante formas variadas de planificación participativa. Estos ejemplos permiten suponer la existencia potencial de una capacidad local de iniciativa que sólo requiere ciertas condiciones estimulantes para poder desarrollarse.

En este sentido, la participación efectiva de la población en la identificación de sus propias necesidades y en los cursos de acción preferidos para satisfacerlas es, seguramente, el método más eficaz para movilizar recursos no convencionales y orientarlos hacia el bienestar colectivo. En la práctica se observa, en efecto, que frecuentemente la oferta oficial de bienes y servicios habitacionales no corresponde a las necesidades reales de la población. El hecho de que dicha oferta se defina en términos de programas nacionales de vivienda, saneamiento básico, abastecimiento de agua potable, etc., puede dar lugar a que las prioridades de las autoridades nacionales y aun municipales, no coincidan con los puntos de vista y las aspiraciones de la comunidad.

De las observaciones que anteceden se desprende que existen posibilidades de perfeccionamiento de los métodos de planificación municipal corrientemente aplicados, pero que éstos tienen un límite mientras no se amplíe su base política. Ello podría lograrse, por una parte, a través de una mayor participación de la comunidad, para lo cual sería necesario crear un nuevo conjunto de centros de decisión/acción y, por otra, por medio de la ampliación de las funciones municipales y su integración dentro de planes de control de la calidad del hábitat. Esta proposición, que pudiera parecer desproporcionada con las limitaciones de poder, recursos y organización de la mayor parte de las municipalidades de la región, puede proporcionar una estrategia eficaz para introducir los cambios

institucionales sin los cuales la planificación municipal seguirá siendo un instrumento de alcances reducidos.

H. EL CONTROL DE CALIDAD DEL HABITAT

Ha sido muy notable en América Latina, especialmente en las últimas décadas, la tendencia a la construcción de grandes obras públicas como respuesta a algunos de los problemas que enfrentan las grandes metrópolis; como son los relativos a la vialidad y el transporte público, al abastecimiento de agua, al saneamiento y al drenaje. Esta tendencia, que implica cuantiosas inversiones, frecuentemente financiadas con recursos externos, ha resultado en una acentuada contracción relativa de la capacidad de inversión municipal y en la virtual incapacidad de operar o continuar obras de gran envergadura como los sistemas de trenes subterráneos urbanos, cuya eficacia depende de una continua expansión de las redes.

En las últimas décadas se ha construido o iniciado la construcción de "metros" en Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo, Rio de Janeiro y Caracas. Por lo menos otras dos ciudades, Lima y Bogotá, han iniciado el estudio de nuevos sistemas de trenes urbanos subterráneos. Al mismo tiempo, el agotamiento de fuentes cercanas de captación de agua ha dado lugar en varias aglomeraciones metropolitanas a una rápida elevación de los costos de construcción y operación de los sistemas de abastecimiento de agua. En general, no sólo han subido los costos de la infraestructura urbana en razón de dificultades naturales, sino también por la creciente sofisticación de las especificaciones de los proyectos, las que son algunas veces comparables con las de los países más ricos.

En muchos casos, las ciudades han demostrado no estar preparadas para absorber el impacto de esas grandes obras públicas y no se ha podido aprovechar a plenitud los efectos de esas inversiones. Por el contrario, muchas veces se han generado altos costos sociales, como, por ejemplo, los inherentes al aumento de las migraciones internas que se han observado como consecuencia de la repentina ampliación de la demanda de mano de obra originada, directa e indirectamente, por grandes proyectos de, por ejemplo, transporte o vivienda. Igualmente se han generado cuantiosos déficit fiscales acumulados por las administraciones municipales más grandes, que han tenido que ser transferidos al gobierno central.

Dichos proyectos y sus efectos directos e indirectos son también responsables, en gran medida, de problemas tales como la

contaminación atmosférica que es, en buena parte, consecuencia del aumento del parque automotriz que ha crecido, en muchas de las grandes ciudades latinoamericanas, tres veces más rápidamente que la población. Asimismo, la contaminación hídrica y del suelo es causada principalmente por el aumento de la producción de desechos urbanos, en especial en los sectores extremos de la población, como son, por un lado, los grupos con margen creciente de consumo y, por otro, la población periférica que no dispone de los servicios más elementales.

La crisis económica por la que atraviesa el mundo y que tan duramente afecta a la región, agravando al extremo los problemas de todo orden que la aquejan, parece señalar el brusco final del modelo de desarrollo urbano basado en grandes obras públicas. Se ha hecho así obvio que este modelo no es una respuesta adecuada a los problemas urbanos de las sociedades del Tercer Mundo y muy especialmente para las de América Latina, en donde los procesos de asentamiento humano presentan características muy diferentes de las de los países industrializados. Mientras que en éstos la población urbana muestra tasas de crecimiento relativamente bajas desde hace décadas y las administraciones municipales cuentan con recursos suficientes para mantener y reponer el equipamiento urbano, en América Latina la población urbana crece con tasas muy superiores y carece del capital y la organización necesarios para contar con servicios indispensables.

Por otra parte, mientras que en los países de mayor desarrollo la población urbana participa más o menos activamente en el continuo mejoramiento de la calidad del hábitat, las sociedades urbanas latinoamericanas no están todavía integradas económica y culturalmente y mantienen un importante sector informal o marginal, que presiona fuertemente sobre la estructura física y socioeconómica de la ciudad.

Más aún, estas ciudades socialmente duales y descapitalizadas, cuya población crece más rápidamente que la capacidad de dotarla de servicios elementales, no han podido desarrollar sistemas eficaces de administración municipal. A diferencia de los países anglosajones, el peso de los orígenes históricos de los países latinoamericanos ha inhibido formas efectivas de gobierno local. En América Latina, las administraciones municipales son todavía, en muchos casos, delegaciones de autoridad del poder central más que representantes directas de la comunidad territorial. Esta circunstancia obstaculiza la participación de la comunidad en la gestión del hábitat y multiplica la carga de responsabilidades del gobierno central.

Las actuales limitaciones de poder y recursos de los municipios no deberían implicar su abandono y por lo tanto el refuerzo del centralismo. Existen razones sustantivas que señalan la necesidad de descentralizar a pesar de las deficiencias del sistema municipal, las cuales provienen justamente de tendencias que deben ser revertidas para lograr la máxima eficiencia posible en el uso de recursos y capacidades humanas desaprovechadas por los modelos centralistas de desarrollo. Entre aquellas materias que más urgentemente parecen requerir de cambios innovativos en cuanto a conceptos básicos, formas de actuar, instrumentos y criterios sociales y técnicos en que se fundamentan las decisiones sobre políticas y proyectos, se destacan dos a las que parece adecuado referirse en esta oportunidad.

En primer lugar cabe destacar que una de las consecuencias sociales del modelo de desarrollo prevaleciente en los países de la región en las últimas décadas ha sido un aumento más que proporcional del consumo de los sectores de más altos ingresos, que estuvo acompañado por un recorte de la capacidad del sector público de satisfacer las necesidades habitacionales de los grupos de menores ingresos. Este fenómeno no sólo ha distorsionado los patrones de consumo de la sociedad, sino que también ha dado lugar a algunos efectos directos sobre el medio ambiente. Por ejemplo, el número de vehículos que circulan en las grandes ciudades de la región ha crecido de dos a tres veces más rápidamente que la población urbana; a su vez, el asentamiento precario se ha convertido en la forma normal de asentamiento para una población que puede estimarse desde un 35% a un 50% de la que se urbaniza anualmente. Las tendencias consumistas de los grupos de mayor poder adquisitivo han tenido también consecuencias sociales muy importantes en el hábitat urbano: han socavado la solidaridad social y con ello aumentado, de hecho, la responsabilidad del sector público en el mantenimiento de la calidad ambiental. Por otra parte, el crecimiento de la separación entre grupos sociales ha provocado, directamente y a través de efectos de demostración, la sofisticación "anticipada" de los patrones de demanda de bienes y servicios habitacionales que deben ser proporcionados por el sector público.

Cabe puntualizar, sin embargo, que paralelamente al aumento simultáneo de los márgenes de consumo de los grupos de mayores ingresos y del volumen de marginados de la producción y el consumo, se ha generado una masa potencial de recursos de capital social básico y de organización que podría ser transferida a los sectores urbanos de menores ingresos mediante formas alternativas de organización social y espacial y de criterios innovadores en la asignación de recursos y

preparación y evaluación de proyectos. Dentro de esta perspectiva, el desarrollo de tecnologías apropiadas para las necesidades y limitaciones de los grupos de menores ingresos puede tener un enorme potencial instrumental.

Un segundo elemento que habría que tomar en cuenta es la necesidad de nuevas formas de organización de la vida urbana en sustitución de las actuales que son caras, alienantes y contradictorias con un estilo alternativo de desarrollo que pueda contribuir a superar la crisis actual.

Algunas reflexiones sobre el problema energético sirven para ilustrar el rol que podría asumir el cambio de organización urbana como elemento activo de un nuevo orden económico generado como respuesta a la crisis.

Como subproducto de la hiperconcentración urbana, de la expansión del consumo ostensivo y de la sofisticación anticipada de los estilos de vida, se ha producido también un aumento en el consumo y el desperdicio de energía, especialmente de la eléctrica y de la proveniente del petróleo y sus derivados. El metabolismo de los sistemas urbanos se ha desarrollado desequilibradamente con una marcada tendencia al aumento acelerado del consumo y un deterioro en la producción, afectándose, por consiguiente, su eficiencia general. Mientras tanto, las deficiencias de los servicios, especialmente del transporte urbano, originan pérdidas en la capacidad de trabajo o de reposición de energía humana, que han sido estimadas, en una sola metrópoli, en varios millones de horas/hombre por día.

La racionalización del proceso metabólico de las grandes ciudades, el cambio de ciertos patrones de consumo y la reestructuración del uso del suelo urbano son sólo algunos de los elementos innovadores en que podría pensarse en relación a los esfuerzos por enfrentar la crisis energética. En general estos esfuerzos se han limitado hasta ahora a medidas de política destinadas a mejorar la posición de cada país en el comercio internacional, que resultan insuficientes mientras se mantengan dentro de perspectivas exclusivamente económicas y burocráticas y que no se podrán llevar a cabo mientras no se cuente con la cooperación de la población.¹¹ Para ello, es indispensable establecer una congruencia elemental entre política económica y patrones socio-culturales, que si bien son en gran parte el producto de procesos sociales sobre los que actúa el

¹¹ En países de Europa y en los Estados Unidos y el Japón, se han logrado ahorros en el consumo de energía que fluctúan entre el 9% y el 15%. Gran parte de este ahorro se debe a reestructuraciones en el consumo doméstico.

peso de los condicionantes superestructurales, pueden ser modificados mediante intervenciones deliberadas, sobre todo cuando estas intervenciones forman parte de un esfuerzo nacional para superar la crisis. El hecho de que dichos patrones estén profundamente influidos por condiciones locales, hace aparecer a la participación de la comunidad como un ingrediente indispensable y a los gobiernos locales como un agente eficaz para asegurar el éxito de las nuevas políticas de ahorro y sustitución de energía.

El metabolismo de las grandes ciudades se ha basado, tradicionalmente, en la absorción de energía concentrada en forma de combustibles líquidos, gases, hidrocarburos y carbón, y su transformación —no siempre eficiente— en energía mecánica o eléctrica y en la evacuación de subproductos no utilizados, generalmente en forma de gases y calor de baja calidad. Este proceso ha sido posible hasta ahora gracias al bajo costo económico de la energía proveniente de los hidrocarburos y a la desestimación de sus costos sociales y ecológicos, olvidándose que la utilización de toda fuente de energía debe hacerse teniendo presente preferentemente su uso final y no solamente los beneficios económicos que resultan de la operación de un sistema basado en la disponibilidad supuestamente ilimitada de un recurso de bajo costo.

La racionalización del metabolismo de las ciudades requiere dos condiciones básicas: el cambio de los estilos de vida urbana y una nueva estructura de la autoridad municipal apoyada en una mayor capacidad de intervención y una mayor participación de la comunidad.

Salvar la brecha entre lo que existe actualmente en cuanto a poder, recursos y capacidad operativa de los municipios y lo que tendrían que tener para hacerse cargo del control del hábitat parece una tarea inabordable; sin embargo, el impacto de la crisis actual ha alterado básicamente la situación. Entre otras, el drástico cambio en las condiciones de financiamiento que pone fin a la disponibilidad de recursos externos para la construcción de infraestructura y servicios, el acelerado deterioro del hábitat y sus efectos sobre la calidad de la vida, las presiones sociales por contar con canales e instrumentos de participación política, y la necesidad económica de encontrar alternativas eficientes para el uso de los recursos, son circunstancias que obligan a pensar en cambios sustanciales en las políticas e instituciones tradicionales. Dentro de esta perspectiva el municipio representa tal vez la mejor alternativa visible.

Las ideas expuestas hasta aquí constituyen incentivos destinados a estimular el diseño de esquemas más ambiciosos de intervención municipal en el control del hábitat, fortaleciendo la acción de las

autoridades locales en un sector de gran importancia social y económica y, al mismo tiempo, ampliando su base política al incorporar a la comunidad como una nueva instancia de planificación y acción.

La postulación en favor de una expansión de la actividad municipal conlleva un énfasis en el concepto de gestión como expresión más apropiada de la de administración. De un papel de administradoras pasivas dentro del marco de iniciativas del gobierno nacional, las municipalidades debieran pasar al rol más activo que corresponde a la gestión de sus propias iniciativas y de aquellas de origen comunitario popular, respecto a las cuales servirían de intermediarias frente al gobierno central. El carácter gestor de la actividad municipal debería incluir la organización de acciones directas de la comunidad en relación a la satisfacción de sus necesidades, para lo cual habría que combinar recursos no convencionales aportados por las personas y las asociaciones comunales, con recursos de capital y equipo provenientes del Estado y de la propia municipalidad.

Un nuevo rol de este tipo requiere de innovaciones institucionales destinadas no solamente a lograr una mayor eficiencia operacional, sino también a introducir en el marco de las atribuciones municipales una nueva función de apoyo a las iniciativas populares.

Las innovaciones más importantes en relación al modelo convencional radican en la creación de las unidades socio-espaciales operativas (como por ejemplo los comités de barrio) destinadas a constituir nuevos instrumentos de decisión/acción para dos fines específicos: la identificación de las necesidades de la comunidad y la definición de modalidades de atención de dichas necesidades. Por otra parte, habría que complementar los servicios de planificación con nuevos órganos de apoyo: los servicios municipales de asesoría y los fondos municipales de desarrollo. El primero cumpliría funciones de apoyo en relación a las iniciativas populares y el segundo estaría destinado a cumplir las funciones de fondo regulador de recursos de capital.

Los fondos municipales de desarrollo serían los instrumentos financieros de los planes municipales y recibirían las contribuciones, transferencias, préstamos y subsidios de los fondos sectoriales nacionales (vivienda, saneamiento, transporte, etc.). De este modo, se aseguraría la aplicación de recursos exógenos e internos dentro de las prioridades de los planes municipales y se agilizarían los procedimientos financieros de los proyectos municipales y de iniciativa popular.

En este modelo el plan municipal está concebido como un conjunto de proyectos (municipales y de iniciativa popular) articulados dentro de una sola gestión financiera, y organizados en una secuencia temporal de corto, mediano y largo plazo.

El financiamiento de este modelo se apoya en la capacidad de producción de proyectos. Los proyectos de gestión local, como se denomina aquí a los que sirven para evaluar y ejecutar inversiones y actividades vinculadas con la producción y utilización de bienes y servicios habitacionales, tienen características especiales que conviene examinar por separado.

I. PROYECTOS DE GESTION LOCAL

Se entiende por proyectos de gestión local el conjunto de actividades de preinversión, inversión y administración que busca satisfacer las necesidades específicas de las comunidades territoriales. Estos proyectos se refieren, en general, a toda la gama de satisfactores sociales —trabajo, nutrición, salud, educación, vivienda, servicios básicos, esparcimiento, etc.— y en especial a las que se relacionan con la provisión de bienes y servicios habitacionales, entendiéndose por ellos principalmente vivienda y servicios básicos, pero en un sentido más amplio que el convencional.¹² El concepto incluye no sólo estructuras materiales: edificaciones e infraestructura —redes de agua y alcantarillado, electricidad y vialidad— sino también a las estructuras organizacionales o institucionales que regulan y administran el uso de los elementos materiales y que corrientemente toman la forma de servicios de abastecimiento.¹³

Existen dos importantes categorías de proyectos de gestión local. Por una parte están los proyectos municipales, que se refieren fundamentalmente a los servicios cuya provisión o prestación corresponde tradicionalmente al gobierno municipal y que se traducen en obras y servicios públicos que utilizan tecnologías

¹² El término habitacional se deriva de hábitat y no solamente de vivienda, que es uno de sus componentes.

¹³ Estos servicios están por lo general, bajo la responsabilidad de entidades públicas, municipales o del gobierno central (por ejemplo, empresas públicas, de agua y alcantarillado), o de empresas privadas concesionarias de servicios públicos, tales como el transporte colectivo o el suministro de energía eléctrica. Los servicios en régimen de concesión toman, corrientemente, la forma de monopolios (producción y distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones, etc.).

convencionales para su construcción de operación y, por otra, los proyectos originados por iniciativa popular, que aplican tecnologías adaptadas a la capacidad de organización y limitación de recursos de la población de los asentamientos precarios.

La naturaleza de los proyectos de iniciativa municipal es decidida por las autoridades locales, por lo menos en principio. En la práctica, sin embargo, y en la mayoría de los países de la región, son los organismos del gobierno central quienes determinan, directa o indirectamente, la naturaleza, calidad y cantidad de bienes y servicios que deben ser producidos en los asentamientos humanos. Estas definiciones están, generalmente, fuertemente influidas por consideraciones de tipo político, generalmente de corto plazo. En efecto, criterios de prestigio político, muchas veces de finalidad electoral, o la acción de intereses privados dotados de poderosos medios de presión ejercen, a menudo, una considerable influencia en las decisiones del sector público.

En contados casos es posible verificar la intervención, directa o indirecta, de la población en la definición de los objetivos de proyectos de este tipo, objetivos que se traducen frecuentemente en productos finales de tipo convencional, en soluciones estereotipadas que pueden resultar adecuados en algunas condiciones, pero que no son, evidentemente, de aplicación universal.

En la satisfacción de las necesidades de las comunidades periféricas (informales) que no se benefician de programas del sector público, la intervención popular impone, de hecho, mecanismos diferentes de definición de los objetivos de los proyectos y, necesariamente, una limitación en la naturaleza de los mismos. Son, por lo general, las asociaciones de pobladores o juntas de vecinos las que proponen y organizan actividades destinadas a satisfacer de modo directo sus necesidades más apremiantes: habilitación de terrenos y servicios básicos. Algunas veces, estas comunidades compran servicios del sector privado o se apropian de ellos, como sucede con la electricidad. En prácticamente todos los casos conocidos la satisfacción de las necesidades de vivienda en dichas comunidades es de la responsabilidad de las familias que operan para esos efectos por medio del sistema conocido por autoconstrucción (construcción autogestionaria individual o colectiva).

Una vez definidos los objetivos del proyecto dentro de cualquier racionalidad política, se plantea la necesidad de organizar una serie de actividades, necesariamente concatenadas, que deben llevarse a cabo para su consecución. Estas actividades corresponden principalmente a la movilización y organización de los recursos necesarios y son, de acuerdo a las prácticas corrientes, materia de un

documento o conjunto de documentos en los cuales se consignan todas las informaciones necesarias tanto para la aprobación del proyecto por una autoridad competente, lo cual implica la aceptación de la responsabilidad ejecutiva, cuanto para permitir la realización ordenada del proyecto. De este modo, el proyecto cumple una función instrumental en relación a los objetivos establecidos.

La consecución de los objetivos de todo proyecto supone una combinación de factores o recursos materiales y organizativos o institucionales que varía en cada caso. Es frecuente, sin embargo, encontrar casos de proyectos de producción de artefactos materiales —vivienda, redes sanitarias y viales, etc.— en los cuales no se consideran, o subestiman, los factores de organización social o institucional que en la práctica resultan inseparables de la producción y utilización de dichos artefactos. Más aún, el desconocimiento de esta circunstancia implica el desaprovechamiento de soluciones eficaces que pueden ser alcanzadas mediante cambios organizativos con muy poca o ninguna incorporación de artefactos nuevos y por lo tanto con menor costo económico. Por ejemplo, en muchos casos resultará preferible modificar la conducta de los usuarios de los sistemas de abastecimiento de agua potable (campañas de ahorro en el consumo) que aumentar, con costos mucho mayores, la capacidad física de esos sistemas.

En realidad, la experiencia de que se dispone para la formulación de proyectos urbanos proviene principalmente de la ingeniería de obras públicas, y se refiere básicamente a la aplicación de criterios de rentabilidad económica y de métodos cuantitativos de análisis. En una proporción mucho menor se dispone también de alguna experiencia en proyectos de desarrollo comunal, los cuales persiguen objetivos de naturaleza diferente y aplican otro tipo de racionalidad para elaborar sus proposiciones. Ambas experiencias son incompletas en cuanto a metodología y están fuertemente condicionadas por la falta de un contexto institucional definido. En efecto, la ausencia de procedimientos normalizados en la gestión de las obras y programas sociales de los municipios y la falta, en la mayoría de los países de la región, de mecanismos permanentes de apoyo para las inversiones de carácter social, han creado una suerte de anarquía procesal en la que prácticamente cada caso se gestiona de modo más o menos particular.

En general, los proyectos municipales convencionales privilegian la construcción de obras públicas, lo cual implica el predominio de consideraciones de financiamiento sobre cualquier otro criterio. En los proyectos generados por las comunidades periféricas,

especialmente en los de habilitación de tierras, la organización y la cooperación comunitaria constituyen los recursos fundamentales del proyecto. Tal circunstancia ha determinado, en ambos casos, fuertes limitaciones en la naturaleza de los bienes y servicios a ser producidos y en la tecnología aplicada en su producción.

La formulación de proyectos de iniciativa popular hace necesario introducir cambios importantes en la organización y en el comportamiento institucional municipales, con el fin de ofrecer a los sectores periféricos el apoyo del que ahora no disponen. Se trata esencialmente de identificar, a partir de una metodología innovadora, los elementos que sería necesario desarrollar para incorporar la participación de la población a la provisión de bienes y servicios con recursos hasta hoy sólo marginalmente utilizados.

Este esfuerzo no necesita partir de cero. Existen valiosas contribuciones que podrían considerarse como una base para ello, como son, por ejemplo, los trabajos teóricos y prácticos llevados a cabo por el UNICEF en Colombia, Ecuador y México. La Metodología y Base de Información para la Planeación y Acción en Servicios Básicos, preparada sobre la base de operaciones experimentales que se llevaron a cabo a principios de 1982 en Bogotá, aporta una serie de elementos conceptuales y prácticos en los cuales puede apoyarse un esfuerzo metodológico destinado a incorporar la planificación participativa.¹⁴

La selección tecnológica es, de hecho, uno de los aspectos más importantes de la concepción y formulación de proyectos de gestión local; sin embargo, es un elemento corrientemente ausente en la preparación de estos proyectos. Esta circunstancia debe ser imputada al hecho de que la tecnología es considerada como una constante en los paradigmas profesionales vinculados a los modelos de desarrollo que prevalecen en la región. Se considera, en efecto, que el conocimiento técnico convencionalmente tratado en las universidades y en las normas constructivas vigentes representa la mejor experiencia de los países tomados como modelo de desarrollo y por ello deberían ser aceptados sin mayor cuestionamiento. Mientras tanto, es importante comprobar el avance de la teoría y la práctica de las tecnologías apropiadas como un medio de conseguir respuestas

¹⁴ Ver documento preliminar preparado bajo este título por el UNICEF en Bogotá (1982).

técnicas más ajustadas a las realidades económicas, ambientales y culturales de un determinado lugar y, por lo tanto, socialmente más eficaces. En las actuales circunstancias, la selección tecnológica debería constituir un componente importante de los proyectos de gestión local, principalmente en cuanto implica la incorporación de recursos no convencionales y la promoción de la participación colectiva.¹⁵

Una de las dos finalidades principales de la versión documental de todo proyecto es proporcionar la información necesaria para la adopción de las decisiones que tienen que ver directamente con la ejecución del mismo. Para ello se requiere que su concepción y formulación se apoyen en un conjunto de criterios de evaluación social, económica y ambiental sobre la base de los cuales la autoridad competente pueda adoptar decisiones en cuanto a la ejecución o modificación del proyecto en cuestión. Mientras que los de iniciativa municipal cuentan con un marco institucional regular —el municipio— y utilizan recursos convencionales, los de iniciativa popular resultan de formas institucionales *sui generis*, organizadas como unidades de gestión —las asociaciones de pobladores— y cuentan con recursos no convencionales, no sólo de mano de obra, sino también de organización y financieros (ver cuadro 1).

La separación formal entre proyectos municipales y proyectos de iniciativa popular señala una disfuncionalidad de la administración local, especialmente en los países donde el crecimiento de las ciudades se produce por asentamiento precario más que por asentamiento regulado. Esta circunstancia es tan importante que obliga a reconocer que el control del desarrollo urbano depende, en gran medida, de la capacidad de las políticas nacionales de integrar ambos tipos de iniciativa e incorporar recursos no convencionales por medio de la participación colectiva.

Basándose en la observación de la realidad se puede establecer la secuencia de las actividades que deben cumplirse para hacer posible ambos tipos de proyecto: i) definición de objetivos, es decir la naturaleza, calidad y cantidad de los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades colectivas; ii) concepción y formulación de proyectos destinados a lograr tales objetivos;

¹⁵ En este sentido, la CEPAL ha llevado a cabo un esfuerzo sostenido durante los últimos años, principalmente a través de su Unidad de Asentamientos Humanos. Al respecto pueden verse los documentos en que se apoya la serie de seminarios que sobre tecnología de los asentamientos humanos ofrece periódicamente la CEPAL, especialmente "La Selección Tecnológica; una Guía Metodológica".

Cuadro 1
CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS DE GESTION LOCAL Y DE LOS SECTORES PUBLICO (CENTRAL) Y PRIVADO

	Proyectos de gestión local		Sector público (central)	Sector privado
	Municipalidades, Estados o Provincias	Comunidades periféricas (sector terciario)		
Naturaleza de los proyectos	vialidad; transporte colectivo; electrificación; servicios básicos; eliminación de basura; mercado/rastros; organización comunal; regulación de tierras; catastro	habilitación de terrenos; servicios básicos; vivienda	servicios básicos (agua potable, alcantarillado); vivienda de interés social; educación/salud	habilitación de tierras; vivienda
Iniciativa	servicios técnicos de los gobiernos locales	asociaciones de pobladores	ministerios y organismos especializados	empresas inmobiliarias
Formulación	servicios técnicos municipales/estadales; firmas consultoras privadas (por contrato)	(sin proyecto formal)	servicios técnicos centrales; firmas privadas (por contrato)	firmas privadas (por contrato)
Financiamiento	fondos municipales; préstamos; transferencias del sector público central	ahorro personal y familiar	presupuesto regular; préstamos internacionales; fondos especiales	banca privada
Ejecución	servicios técnicos locales; compañías constructoras privadas (por contrato)	autoconstrucción	servicios técnicos centrales; compañías constructoras privadas (por contrato)	compañías constructoras
Administración	empresas municipales de servicios; empresas concesionarias	asociaciones de pobladores	organismos especializados (centrales)	empresas inmobiliarias; condominios

iii) decisión política basada en criterios de evaluación predeterminados; iv) ejecución de los proyectos y, v) administración de los proyectos.

No existe, de momento, un conjunto de criterios especialmente diseñados para la evaluación de proyectos municipales, ni mucho menos de iniciativa popular. Como ya se hizo notar, los criterios aplicados en el análisis de proyectos de obras públicas urbanas son principalmente de rentabilidad económica, concepto que constituye un componente importante del análisis, pero que no puede aplicarse con carácter de exclusividad. Además, los métodos empleados para examinar proyectos de inversión económica —costo/beneficio, precios sombra, tasa interna de retorno— ofrecen dificultades hasta ahora no resueltas cuando se trata de cuantificar beneficios sociales, los cuales son en su mayor parte intangibles. Por otra parte, los criterios generales que se aplican principalmente a los aspectos sociales y económicos no son suficientes para el análisis de proyectos de gestión local, sino que es necesario aplicar criterios específicos, más vinculados a la realidad geográfica y cultural de cada lugar.

En las condiciones actuales parece claro que la formulación y análisis de proyectos de desarrollo urbano tienen que tomar en cuenta criterios diferentes y métodos también diferentes de evaluación. En el cuadro 2 se presenta una serie de criterios generales que pueden servir de pauta para la formulación de proyectos de gestión local.

La asistencia del gobierno central es posiblemente el aspecto operativo más importante en la ejecución de proyectos de gestión local, especialmente porque no existen, en general, recursos disponibles en cantidad y calidad suficientes para suministrar todos los insumos necesarios para la construcción de artefactos, el equipamiento y la organización que supone la ejecución de proyectos.

Hay que distinguir dos tipos diferentes de asistencia central: la financiera y la técnica. La primera debe suministrar el capital necesario para la ejecución de estructuras e infraestructuras materiales y la segunda, el conocimiento requerido para organizar del modo más eficaz la participación de la comunidad y para aplicar la tecnología más apropiada a cada caso.

En un marco operativo que favorece la iniciativa de la comunidad y que atribuye a las autoridades locales la responsabilidad principal en la ejecución de proyectos de desarrollo urbano, la cuestión de los recursos se plantea en primer lugar como la movilización de capacidades propias y, en segundo término, como la demanda a las autoridades nacionales de los insumos de que carece la comunidad. Esta demanda debe ser, en principio, coherente con los lineamientos de las políticas nacionales; sin embargo, no todos los países disponen

Cuadro 2
EVALUACION DE PROYECTOS DE GESTION LOCAL
Criterios generales

Sociales	Económicos	Culturales
satisfacción de necesidades básicas	uso óptimo de recursos y capacidades locales	compatibilidad con usos y costumbres locales
distribución uniforme de los beneficios sociales	autosuficiencia relativa con respecto a insumos y partes provenientes del exterior	capacidad de promoción de la identidad comunitaria
reducción de desigualdades entre grupos sociales	eslabonamiento con capacidades productivas locales	utilización de técnicas endógenas apropiadas
estímulo de la participación colectiva	posibilidades de incorporación de trabajo propio (autoconstrucción) y trabajo colectivo (ayuda mutua)	capacidad de evitar o por lo menos reducir la dependencia cultural
apropiación colectiva de la plusvalía generada por las inversiones públicas	capacidad de iniciar procesos productivos continuos y nuevas actividades económicas	capacidad de estimular la participación creativa de las personas
flexibilidad de uso y posibilidades de mejoramiento progresivo	adaptación a procesos graduales y acumulativos de aumento de los ingresos	capacidad de estimular la auto-determinación y la confianza en las capacidades locales
posibilidad de acceso al mayor número de grupos sociales		facilidad de comprensión de todos los grupos sociales

de políticas nacionales que enmarquen y orienten las acciones en el ámbito municipal, ni tampoco cuentan con las estructuras apropiadas para ofrecer complemento y apoyo técnico a la gestión de las autoridades locales. Tampoco existen, en general, los organismos de financiamiento necesarios. Es conveniente repetir aquí que la disponibilidad de recursos para los proyectos originados en las comunidades periféricas es prácticamente inexistente.

La tradición centralista de la administración de los asentamientos humanos en América Latina ha determinado, a diferencia de lo que sucede en Europa y los Estados Unidos, que las inversiones de capital social correspondan, de hecho cuando no de derecho, y tanto en su decisión cuanto en su ejecución, a los gobiernos centrales. En la práctica, el crecimiento extremadamente acelerado de la población y de su concentración urbana dificulta en forma creciente la acción del centro y neutraliza el potencial de participación local. Esta contradicción plantea importantes cambios institucionales como condición para la movilización de este potencial.

Existen antecedentes que permiten anticipar formas eficaces de participación local. Algunas autoridades locales, especialmente en Colombia y en Brasil, han demostrado capacidad indudable para manejar los servicios públicos y movilizar la participación de la comunidad. En estos países y en otros de la región, como por ejemplo en Guatemala, Honduras, Costa Rica y Venezuela, existen mecanismos financieros a disposición de los gobiernos locales; sin embargo, la capacidad de éstos para hacer uso de esos recursos no siempre está lo suficientemente desarrollada, como tampoco lo está para utilizar la asistencia técnica de los programas centrales, cuando éstos existen.¹⁶

Del mismo modo, los gobiernos locales no siempre disponen de la organización y del conocimiento necesarios para atender a los proyectos de iniciativa popular y auxiliar a la comunidad en la procuración de los elementos o insumos que son indispensables para llevar a cabo estos proyectos.

En cuanto su ejecución material, los proyectos de gestión local deben ser lo suficientemente flexibles como para aprovechar todas las formas de acción disponibles; contratación de empresas privadas, ejecución directa por organismos del sector público, ayuda mutua, cooperativas, etc. En el caso de soluciones innovadoras, el medio de

¹⁶ Ver CEPAL/Gobierno de Brasil, *op. cit.*

ejecución previsto debe ser compatible con la capacidad instalada en la localidad.

Igualmente flexible debe ser la administración de proyectos, la que debe admitir una amplia gama de posibilidades operativas; no siempre la administración local contará con la capacidad suficiente para hacerse cargo del mantenimiento, supervisión, manejo y distribución de los bienes y servicios producidos. Así, el proyecto debe contener un examen de las alternativas de administración, así como propuestas relativas al desarrollo de aquellas formas administrativas que se estimen las más apropiadas.

La ejecución de los proyectos de gestión local ofrece una excelente oportunidad de contribuir a la organización de la comunidad. Algunas veces, este objetivo podrá ser tan importante como el suministro mismo de los bienes y servicios. Sobre todo porque se podrá capacitar a la comunidad para solucionar sus problemas en forma permanente y también porque se permitirá apreciar con claridad la naturaleza, calidad y cantidad de los recursos que deben ser procurados fuera de la comunidad local y, por tanto, plantear las correspondientes demandas concretas a otras instancias de gobierno. En ocasiones podrá ser necesario preparar proyectos específicamente orientados a la construcción de una capacidad administrativa adecuada.

No obstante habrá que tener en cuenta que muchas de estas actividades de reforzamiento de la capacidad administrativa local exigirán cambios importantes que se sitúan fuera del control de la iniciativa local, especialmente en cuanto se refiere a las relaciones entre gobierno central y autoridades locales.

En este último sentido puede decirse, sin duda, que la centralización económica y política fue una condición necesaria para el desarrollo de los países de la región, sobre todo en sus fases incipientes. La concentración de recursos y capacidades fue seguramente insustituible en el caso de países nuevos con escasez de recursos humanos y de capital; sin embargo, a partir de cierto momento, la descentralización se convierte en una condición para la continuación del crecimiento, sobre todo cuando hay que incorporar a la economía nacional recursos naturales y capacidades humanas insuficientemente utilizadas.¹⁷

La incorporación de estas capacidades exige la descentralización de la capacidad de decisión y ejecución en cuestiones locales y el

¹⁷ Ver, Lasuén, J. R., "Instrumentos de políticas nacionales y regionales para los asentamientos humanos del futuro", Primer Congreso Internacional de Grandes Areas Metropolitanas, México, 1981.

reconocimiento y respeto de las culturas locales. La movilización del potencial de participación de la población sólo es posible cuando la comunidad toma parte en los procesos de definición de sus propias necesidades, en las decisiones de qué bienes y servicios locales deben ser producidos, de cuáles son las técnicas más apropiadas para esa producción y cómo deben ser producidos dichos bienes y servicios. Sólo así será posible que la comunidad asuma la responsabilidad directa por la iniciativa y las acciones necesarias para atender sus propias necesidades.

No debe entenderse, sin embargo, que se trata de promover la autarquía, concepto que destruiría la unidad y la solidaridad nacional. Las relaciones entre el gobierno central, que representa al Estado, y las autoridades locales que representan a la nación, deben articularse dentro de formas flexibles y dialécticas de relación autonomía-heteronomía. La primera es necesaria para movilizar el interés y la responsabilidad local, la segunda para asegurar el cumplimiento de las políticas nacionales y para poder suministrar los recursos y capacidades de que no dispone la comunidad local. La contribución del gobierno central es insustituible, además, como factor de estímulo a las iniciativas locales. Sin un adecuado marco de referencia para la gestión, será muy difícil, si no imposible, que puedan llevarse a cabo en la práctica los proyectos municipales y menos aún los de iniciativa popular.

La cuestión de las relaciones entre Estado y gobierno local se constituye, de este modo, en un componente básico del contexto dentro del cual se sitúan los proyectos municipales y de las comunidades periféricas. La discusión sobre todos los aspectos que resumidamente se han mencionado más arriba, deberá, por tanto, tener como telón de fondo una concepción teórica clara y proposiciones prácticas concretas relativas a este fundamental asunto.



Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIODICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	664 pp.	1980,	629 pp.
1981,	863 pp.	1981,	837 pp.
1982, vol. I	693 pp.	1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	199 pp.	1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	694 pp.	1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	179 pp.	1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	702 pp.	1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	233 pp.	1984, vol. II	216 pp.
1985,	672 pp.	1985,	660 pp.
1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.		

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/ *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe)

1980,	617 pp.	1985,	792 pp.
1981,	727 pp.	1986,	782 pp.
1983,	(1982/1983) 749 pp.	1987,	714 pp.
1984,	761 pp.	1988,	782 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 *ECLAC 40 Years (1948-1988)*, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.

SERIES MONOGRAFICAS

Cuadernos de la CEPAL

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.

- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2° ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2° ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2° ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2° ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2° ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2° ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2° ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2° ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2° ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2° ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2° ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2° ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2° ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3° ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2° ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2° ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3° ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2° ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2° ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2° ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2° ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2° ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2° ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2° ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2° ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2° ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2° ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2° ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2° ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2° ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2° ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2° ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2° ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2° ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2° ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.

- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*, 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "coja negra" al "casillero vacío"*, 1989, 176 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)

- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4^o ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^o ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3^o ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2^o ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2^o ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2^o ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2^o ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2^o ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campeinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2^o ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2^o ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2^o ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2^o ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 *Development of the mining resources of Latin America*, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.

- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y química: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo. II parte*, 1988, 146 pp.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي ستعلم عنها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas — DC-2-866
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL — Casilla 179-D
Santiago de Chile



LIBROS DE LA CEPAL

23

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas — Santiago de Chile — 89-6-866 - diciembre de 1989 — 990

ISBN 92-1-321336-0 — S.90 II G.4 — 00600 P