Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/PROY.6/R.31
28 de septiembre de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Seminario regional sobre metropolización y medio ambiente, organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), La Prefectura Municipal de Curitiba y el Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

Curitiba, Brasil, 16-19 de noviembre de 1981

LAS POLITICAS METROPOLITANAS EN UN CONTEXTO DE EXPERIENCIA GLOBAL

Eduardo Neira Alva

Este estudio es parte del Proyecto CEPAL/PNUMA sobre "Cooperación horizontal en América Latina en materia de estilos de desarrollo y medio ambiente", adscrito a la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de CEPAL.

Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las instituciones organizadoras del Seminario.

82-2-181

Introducción

En junio del año en curso se celebró en la Ciudad de México el Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades. El evento reunió presentaciones de los problemas urbanos de 27 concentraciones urbanas y las políticas aplicadas para su solución. Además, unas 45 ponencias fueron presentadas y discutidas en cinco comités.

El evento representó, sin duda, la más amplia oportunidad para poder comparar experiencias tan diversas como las de Recife y Tokio y poder tomar el pulso, al mismo tiempo, a la opinión de profesores universitarios, investigadores y planificadores a cargo de la responsabilidad de conducir el desarrollo de las aglomeraciones urbanas más grandes del mundo.

La conveniencia de aprovechar de alguna manera las enseñanzas de un encuentro de esta importancia decidió a los organizadores del Seminario de Curitiba a solicitarme una reseña de los aspectos que mayor interés pudieran suscitar entre los participantes de este seminario.

La imposibilidad de asistir a todas las presentaciones y de leer todos los documentos hizo imposible una selección sistemática y "neutral" de los temas y su importancia relativa para el Seminario de Curitiba. Tuve así que usar criterios personales para poder interpretar el sentido y la importancia de lo que pude apreciar, que no es, sino parte del material presentado en México.

De todos modos, me ha parecido útil concentrar mis observaciones en los tres aspectos que más vivamente llamaron mi atención y que corresponden, en gran medida, a las impresiones que he podido recoger en un buen número de colegas. Los comentarios sobre descentralización y políticas de pluralismo cultural y los planteamientos del Comité número uno (las áreas metropolitanas en el desarrollo regional) en el cual trabajé durante la reunión. Las observaciones con relación a la contribución del conocimiento tradicional para la planificación metropolitana, y a la planificación participativa corresponden a opiniones estrictamente personales sobre dos circunstancias ampliamente visibles en el Congreso y que suscitaron toda clase de comentarios.

/1. Algunos

1. Algunos aportes recientes

El Primer Congreso Internacional de Planeación de Grandes Ciudades que se realizó en México en junio de 1981 representó ciertamente una experiencia singular en cuanto ofreció la posibilidad de observar directamente la situación de unas 25 aglomeraciones metropolitanas, entre las que se situaban las más grandes del mundo, y relacionarlas con la de la aglomeración metropolitana de México, la más grande del Tercer Mundo y posiblemente la más grande de todos los mundos a la vuelta de una sola década. Por otra parte, la participación de destacados maestros de las escuelas de urbanismo más tradicionales de Europa permitió verificar el estado del conocimiento de lo que se puede llamar la comunidad académica tradicional en cuanto al fenómeno metropolitano se refiere.

Una primera observación puede hacerse, precisamente, en relación al pensamiento convencional que parece limitar sus planos de observación y análisis a la historia de la urbanización en Europa y los Estados Unidos. Las exposiciones de los ilustres profesores invitados al Congreso mostraron, salvo valiosas excepciones, que la mayor parte de la teoría acumulada no puede aplicarse a la interpretación del proceso de urbanización y concentración metropolitana que caracteriza al Tercer Mundo. Es interesante notar que el examen de una de las metrópolis del Viejo Mundo, Madrid, permitió ver, al mismo tiempo, un nuevo ángulo desde el cual pudo observarse con provecho la cuestión metropolitana: la creciente importancia de los aspectos políticos en la conducción del desarrollo metropolitano.

La extraordinaria velocidad del crecimiento demográfico y la aún más rápida metropolización plantean con toda claridad la singularidad de este fenómeno en los países en desarrollo. Es evidente que las últimas tres décadas confirman ampliamente la conclusión a la que llegara el profesor Kinsley Davis en la década de los 50, que la urbanización en los países en desarrollo no repite de modo alguno la historia de los países industrializados.

En 1900 había en el mundo una sola ciudad de más de cinco millones de habitantes: Londres. En 1925 eran tres y Nueva York la más grande de todas. En 1950 habían siete metrópolis de este tamaño, de las cuales dos (una en América Latina) se situaban en países en desarrollo. En 1970 el número de metrópolis de más de cinco millones de habitantes había subido a 20, dentro de las cuales 10 en países en desarrollo (cuatro en América Latina). En 1980 la misma categoría de metrópolis contaba con 29 metrópolis, de las cuales 18, es decir el 60% se sitúan en países en desarrollo (cinco en América Latina). De mantenerse las tendencias, en el año 2000

/el mundo

el mundo tendrá 57 grandes metrópolis con más de cinco millones de habitantes, de las cuales 44 (77% del total) estarán situadas en el Tercer Mundo. Doce de estas grandes metrópolis estarán en América Latina, incluyendo las dos mayores del mundo (México y São Paulo) y la séptima (Río de Janeiro). La otras serán, en este orden: Buenos Aires, Bogotá, Lima, Belo Horizonte, Guadalajara, Caracas, Santiago, Curitiba y Porto Alegre.

El fenómeno de metropolización es un fenómeno del mundo en desarrollo. Parecería que mientras más rico es un país, menos grande tiende a ser el número y el tamaño de sus ciudades: Europa sólo tiene en la actualidad 6 ciudades de más de 5 millones de habitantes, los Estados Unidos 5, y la Unión Soviética, 2. Y todas ellas crecen con ritmos mucho más lentos que los de las ciudades en desarrollo.

Estas cifras y proyecciones indican claramente que el Tercer Mundo es, y lo será cada vez más, un mundo de grandes aglomeraciones metropolitanas. No es posible olvidar, por otra parte, que el Tercer Mundo es también un mundo pobre, en intenso proceso de cambio cultural y, lo que hasta ahora no se ha puesto de relieve, un mundo tropical. Sin la debida consideración de estas circunstancias será difícil explicar las diferencias que el patrón de metropolización de los países en desarrollo presenta en relación al modelo occidental tradicional y, más difícil todavía, plantear correctamente las características de las políticas de asentamiento que tendrán que formularse para intervenir en los procesos de creciente metropolización que afectan a la región.

A pesar de que no es esta la oportunidad para ampliar las consideraciones que pueden hacerse en relación a dichos factores diferenciales, conviene anotar, de paso, que si bien la creciente pobreza del Tercer Mundo no requiere demostración, el rápido cambio cultural constituye un elemento descuidado en el examen de los problemas metropolitanos y que el centralismo, que también puede verse como una característica cultural, tiene una importante dimensión administrativa que implica un tipo de gestión de los asentamientos humanos que afecta directamente la cuestión metropolitana.

En América Latina, la tradición centralista se deriva del paternalismo tradicional de la vieja administración colonial, el cual se vio reforzado, como lo muestra Richard Morse, durante los primeros años de la era republicana y se continuó con la consolidación de los estados nacionales latinoamericanos a principios de siglo.1/ En realidad, en la región las autoridades locales son mucho más

---

1/ Richard Morse: "Trends and Patterns of Latin American Urbanization 1750-1920", en Comparative Studies in Society and History, Cambridge University, Massachussetts, Vol. VI, Nº 4, Septiembre 1974.

/delegaciones del

delegaciones del poder central que representación genuina de la comunidad, como sucede en Europa y los Estados Unidos. Este hecho, acompañado del concomitante centralismo económico, ha determinado la permanente castración de las fuerzas locales, las que sólo excepcionalmente han podido contrarrestar la dominación hegemónica de los centros tradicionales, como sucedió en São Paulo, Guayaquil, Medellín, Monterrey y Guadalajara, para mencionar las excepciones más evidentes dentro de América Latina. En un estudio hecho por Walter Stöhr en 1968, se muestra que entre 1958-1966 en un solo país de la región las autoridades regionales y locales decidían autónomamente el 42% del gasto público y que en sólo otros dos, este porciento se situaba alrededor del 30%. En todos los demás países, el gobierno central disponía en más del 90% el destino del gasto público.2/

El centralismo administrativo está estrechamente asociado, por cierto, al estilo de desarrollo concentración-dependencia que ha caracterizado a la región a lo largo de su historia y que la caracteriza todavía. La sola mención a algunos índices de concentración industrial en las metrópolis nacionales (en 1970) despeja cualquier duda al respecto: la Capital Federal, Buenos Aires y Santa Fe concentraban el 80% del producto industrial de la Argentina; Rio de Janeiro y São Paulo acumulaban el 75% del producto industrial brasileño; el Distrito Federal y los estados de México y Nuevo León (Monterrey/Monclova) representaban el 65% del producto industrial de México; Bogotá, Antioquia (Medellín) y el Valle (Cali) sumaban el mismo porcentaje en el caso de Colombia; Santiago y Valparaíso aportaban el 60% del producto industrrial chileno; el área metropolitana de Lima era responsable por el 66% del producto industrial peruano; mientras que los estados de Falcón, Libertador, Miranda y el Distrito Federal contaban por el 69% del producto industrial de Venezuela.3/

La mención a la naturaleza tropical de la mayor parte de los países latinoamericanos puede parecer extraña. En primer lugar, habrá que tener en cuenta que el 60% del territorio de la región está constituido por "tierras bajas, montañas húmedas y tropicales y el Chaco semiárido" 4/ y que los ecosistemas tropicales que

---

2/ Walter Stöhr: "Materials on Regional Development in Latin America: Experiences and Prospects", CEPAL, Santiago 1969 (Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina).

3/ A. Di Filippo: "La pobreza estructural en el desarrollo de la América Latina" (E/CEPAL/Proy.1/9) 10 de agosto de 1976.

4/ Michael Nelson: "El desarrollo del Trópico Húmedo: El aprovechamiento de las tierras tropicales en América Latina", ILPES, Siglo XXI, México, 1977.

/dominan en

dominan en esta área presentan condiciones sustancialmente diferentes de las que prevalecen en las zonas preferidas hasta ahora por el asentamiento humano. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que este inmenso territorio constituye la reserva agrícola más importante de la región y su gran frontera de asentamiento. Cualquier intento por redistribuir a la población con el fin de contrarrestar su concentración excesiva, tendrá que plantearse nuevos criterios de ocupación y organización del espacio y la necesidad de innovar las técnicas de equipamiento y diseño para los asentamientos humanos. En realidad, la experiencia de ocupación de estos territorios en las últimas décadas justifica la preocupación por nuevas formas de asentamiento que serán críticas para resolver la cuestión fundamental planteada por la problemática metropolitana: el desplazamiento de la población hacia los espacios menos ocupados del trópico húmedo.

2. Descentralización concentrada y diversidad cultural

Las evidencias de que la metropolización en América Latina requiere un nuevo enfoque, en el cual la experiencia de los países desarrollados no puede ofrecer muchas contribuciones, avivan la necesidad de planteamientos innovadores en cuanto a la teoría y la práctica del desarrollo y su relación con los asentamientos humanos. Para ambos, la Conferencia de México sobre planificación de grandes ciudades ofreció valiosos aportes, sobre todo en cuanto plantean la necesidad de ciertas aclaraciones conceptuales y sugieren nuevos campos de estudio.5/

El primer concepto que requiere aclaración es la propia definición de aglomeración metropolitana. Si bien ella puede definirse como un proceso de concentración de población, capital, recursos financieros y poder político en un punto del territorio nacional, se requiere cuantificar el límite inferior de la masa de población por ingreso a la superficie mínima de la concentración o alguna medida de las interacciones entre factores del centro y la periferia de la concentración metropolitana. Existe por otra parte el consenso, en gran parte basado en la definición de "standard metropolitan area" del Censo de los Estados Unidos, en cuanto a que el criterio principal para la definición metropolitana es una masa de población de por

5/ J.R. Lasuén: "Instrumentos de políticas nacionales y regionales para los asentamientos del futuro"; Francisco Labastida: "La planeación metropolitana en el contexto nacional de México"; Fernando de Terán: "Nuevas experiencias en planificación en la España democrática"; Gordon Cherry: "La influencia de las políticas de localización sobre las áreas metropolitanas"; y la presentación que sobre el área metropolitana de Madrid hizo Eduardo Mangada, Teniente Alcalde de Madrid.

/lo menos

lo menos un millón de habitantes. Otro criterio aceptado por un número considerable de expertos es la condición de que la población de la periferia de la concentración crezca más rápidamente que el centro de la misma, condición que alude al hecho de que las metrópolis modernas se forman, característicamente, más por aglomeración de asentamientos vecinos que por crecimiento continuo de un núcleo.

De todos modos, es importante observar que las características fenomenológicas de las metrópolis contemporáneas se avienen mejor con la definición de asentamientos humanos que empieza con cinco millones de habitantes que cuando el umbral se establece en el millón de personas; lo cual equivale a decir que el tamaño normal de las grandes concentraciones tiende a elevarse constantemente.

El fenómeno de continua concentración y aumento del tamaño de la aglomeración metropolitana se inserta dentro de procesos de concentración geográfica, dependencia del exterior e industrialización que favorecen el centralismo como una condición inseparable del desarrollo. En su estado actual, las concentraciones metropolitanas de los países en desarrollo absorben la mayor parte de la capacidad productiva del país, ofrecen las mejores oportunidades de crecimiento económico y desarrollo personal y monopolizan la capacidad innovadora del país. En estas condiciones es natural que concentren también el mayor número de población urbana y la capacidad empresarial y financiera.

Es bueno recordar aquí, que el principal de los móviles de las migraciones urbanas, las oportunidades de empleo y la existencia de niveles más elevados de ingreso en las áreas metropolitanas, resulta más que compensado por el costo de vida, el cual es también varias veces mayor en las metrópolis que en el resto del territorio nacional.6/

Es necesario observar también que el desarrollo se presenta, especialmente a los países del Tercer Mundo, con el propósito de reducir el rezago en que se encuentran en relación a los países desarrollados. Es lógico pensar que en este proceso la concentración es una condición del desarrollo que busca crear un Estado poderoso capaz de intervenir eficazmente en el comercio internacional. La adopción de una concepción lineal del desarrollo conduce, sin embargo, a ensanchar la brecha entre las metrópolis nacionales y su periferia interna, por lo que la tendencia al crecimiento concentrado tiende a perpetuarse.

6/ "El proceso de asentamiento humano en América Latina" (E/CEPAL/CONF.70/L.5, 25 de octubre de 1979).

/Puede demostrarse,

Puede demostrarse, sin embargo, que la descentralización resulta una condición del desarrollo más allá de ciertos límites que sólo pueden precisarse dentro de contextos nacionales específicos.7/ A partir de estos límites, por razones de eficiencia, economías de aglomeración y costos de oportunidad, la descentralización es indispensable para mantener el crecimiento económico.

Esta idea es especialmente importante para los países que mantienen fronteras agrícolas abiertas, recursos no utilizados y sectores de población todavía no integrados al país moderno; lo cual es una característica de la mayor parte de los países de la región. En varios de estos países ha sido necesario crear enclaves económicos en el interior de los países, pero estos enclaves representan mucho más la necesidad de insumos básicos de las industrias manufactureras de las metrópolis nacionales que un propósito de incorporación de espacios marginales a la economía nacional.

> "La concentración metropolitana se define como un proceso de acumulación de capital, recursos financieros y poder político en un punto del territorio nacional. Este punto absorbe la mayor parte de la capacidad productiva del país y ofrece las mejores oportunidades de desarrollo en comparación con el resto del país, concentrando en consecuencia, una parte considerable de la población nacional. En la mayoría de los países en desarrollo la concentración metropolitana se produce exclusivamente en un centro."
>
> "En su estado actual, las concentraciones metropolitanas de los países en desarrollo monopolizan la capacidad innovadora y parecen orientarse en el mismo sentido de las metrópolis de los países desarrollados, en cuanto tienden a desplazar una cierta capacidad productiva cautiva hacia la periferia (enclaves económicos). De proseguir este modelo de desarrollo se acentuarían las actuales condiciones de dependencia si es que no se descentraliza también la capacidad de decisión."
>
> "Es posible observar que el desarrollo se motiva, especialmente en el caso del Tercer Mundo, en el propósito de reducir el rezago en que se encuentran en relación a los países más desarrollados. La adopción de una concepción lineal de desarrollo conduce, sin embargo, a ensanchar la brecha entre las metrópolis nacionales y su periferia interna, y en consecuencia los desequilibrios regionales."
>
> "Los problemas socioeconómicos de la concentración metropolitana son una consecuencia de la persistencia de procesos de centralización, propios del desarrollo, más allá de ciertos límites que sólo pueden precisarse dentro de contextos nacionales específicos. En todo caso, se reconoce que a partir de dichos límites, por razones de ineficiencia, deseconomía de aglomeración y costo de oportunidad de los recursos, así como por razones de inequidad en el desarrollo social, la descentralización se convierte en una necesidad para mantener el desarrollo."

7/ J.R. Lasuén: op.cit.

/"Para poder

"Para poder continuar el proceso de desarrollo se requiere la incorporación de los recursos naturales y de las capacidades humanas insuficientemente utilizadas por el modelo concentrador. Para ello se requiere la intervención del Estado, pero esta intervención debe hacerse de modo de mantener la capacidad innovadora del centro y estimular, al mismo tiempo, la capacidad creadora de los sectores de población aún no incorporados, para lo cual es indispensable mantener la diversidad cultural y ampliar la base de participación colectiva."

"En síntesis, el proceso de descentralización requiere de:

1. Una política de equipamiento que concentre en puntos seleccionados y en función de su capacidad de desarrollo, la infraestructura y servicios necesarios para apoyar el crecimiento de nuevas regiones.
2. Una política de localización de la actividad económica que permita incorporar los recursos naturales no aprovechados o insuficientemente utilizados.
3. Una política de participación colectiva que busque la incorporación efectiva de toda la población en los procesos de decisión y de creación.
4. Una política cultural que busque modernizar la sociedad protegiendo al mismo tiempo las diferencias regionales."

"Es necesario reiterar que el país no podrá integrarse efectivamente sin el mantenimiento de la capacidad creadora de la metrópoli y sin el establecimiento de un conjunto diversificado de asentamientos humanos cuyo desarrollo requiere de manera indispensable de la participación colectiva y del estímulo de la diferenciación cultural. En este sentido es imprescindible ensanchar constantemente los niveles de participación política de la población y lograr la intervención de todos los grupos sociales en un proceso de gradual convergencia política."

"En el momento se presenta, especialmente en los países del Tercer Mundo, una creciente contradicción entre las ventajas económicas de la concentración metropolitana y la satisfacción de las necesidades sociales de la población (empleo, seguridad social, participación, disponibilidad de servicios, mantenimiento de la calidad del medio ambiente). Para solucionar la vasta problemática metropolitana no existen teorías ni experiencias ni instrumentos de aplicación universal; cada caso debe examinarse dentro del contexto de las políticas nacionales y encuadrarse dentro de la planificación integral del desarrollo."

"En México, por ejemplo, la política de industrialización basada en la sustitución de importaciones ha favorecido implícitamente la concentración urbana en unas cuantas ciudades. En general, el papel del Estado ha favorecido un esquema concentrador".

"El planteamiento es cada día más necesario para lograr el objetivo de un desarrollo económico y social que beneficie a las mayorías. Es una técnica que debe servir a los altos fines políticos de la sociedad y debe orientarse a transformarla, en función que ella misma se fije. El planeamiento tiene que estar comprometido con el cambio, con la elevación del nivel de vida de la sociedad, y particularmente con los sectores marginados."

/"Tres líneas

"Tres líneas de acción inmediata deben caracterizar la descentralización de la metrópoli mexicana."

"La primera de ellas consiste en promover la instalación de nueva capacidad industrial fuera del Area Metropolitana a través de todos los instrumentos con que cuenta el estado para lograr que las nuevas empresas o las ampliaciones de las existentes, que disponen de alguna movilidad locacional, propendan a colocarse en otras regiones."

"La segunda de estas líneas de acción, refuerzo de la primera, consiste en eliminar las ventajas artificiales que en el pasado y, con el fin de favorecer la industrialización económica, han favorecido la concentración de la población en el Area Metropolitana de México."

"La tercera línea de acción es el establecimiento de mecanismos de control para evitar la localización o ampliación de actividades industriales y de servicios en el área metropolitana, proscribiendo aquellas actividades que generen altos costos sociales."

Estas conclusiones, resultado del trabajo de una de las comisiones del Congreso,8/ contiene importantes innovaciones con respecto a los acuerdos que sobre políticas de desarrollo espacial (regional) es frecuente encontrar en reuniones de este tipo. Aquí se reconoce la importancia política de la participación de la población y de la diversidad cultural como condiciones para la incorporación efectiva de recursos naturales y capacidades humanas insuficientemente aprovechadas. Esta idea, si bien cuenta con antecedentes en el pensamiento social, aparece aquí dentro de un planteamiento económico. Más adelante se verá cómo la participación popular se hace presente en el mismo Congreso a través de la mención de formas espontáneas de organización colectiva, los movimientos urbanos de Madrid los cuales, es conveniente señalar, han aparecido en América Latina en las últimas décadas bajo dos formas características: las asociaciones de pobladores que han dado lugar a los asentamientos precarios en casi todas las ciudades grandes de América Latina y las asociaciones de vecinos que se observan cada vez con mayor frecuencia en la región y de los cuales son buenos ejemplos los de Río de Janeiro, Ciudad de México y Guadalajara.

En realidad, teoría y práctica parecen converger a través de la experiencia y aportar nuevas corrientes que contrastan con la línea tradicional de las políticas de los países de la región en las últimas décadas. En este período se pudo apreciar una falta casi total de relación entre las políticas de crecimiento económico y el desarrollo de espacios subnacionales. Las experiencias de la

---

8/ "Las áreas metropolitanas en el desarrollo regional."

/Corporación Autónoma

Corporación Autónoma del Valle del Cauca y más recientemente de SUDENE en el Nordeste brasileño no han sido alentadoras a pesar de las innovaciones conceptuales y administrativas que aportaron.

La concentración explosiva de población en los lugares donde se llevaron a cabo importantes concentraciones de industrias básicas ha resultado de hecho en la creación de nuevos problemas sociales que parece indicar efectivamente un divorcio entre políticas de desarrollo económico y políticas sociales. Poza Rica, Quetzacoalcos y Lázaro Cárdenas en México, Chimbote en el Perú, Volta Redonda en el Brasil y Ciudad Guayana en Venezuela, para mencionar sólo algunos de los casos más evidentes, representan mucho más enclaves económicos generados por necesidades específicas de la industria que una estrategia de descentralización de la actividad económica. Los resultados materiales tampoco son alentadores, como es fácil observar en la degradación ambiental que ha resultado en esos casos. A pesar de que en algunos de ellos se intentó planificar el desarrollo urbano.

Por otra parte, los gobiernos de los países desplegaron en los últimos 20 años políticas de vivienda y saneamiento básico que en la práctica sólo consiguieron éxitos muy relativos pese a un fuerte aumento de las inversiones en estos sectores, las que contaron inclusive con importantes aportes del financiamiento internacional.9/ Es posible demostrar que el poco éxito de estas políticas, que no han conseguido revertir las tendencias regresivas en la vivienda y apenas mejorar ligeramente la situación en cuanto al abastecimiento de agua y alcantarillado, se debe en gran parte a la falta de una estrategia espacial coordinada con el desarrollo general y, sobre todo, a que estas políticas son centralistas y burocráticas y parecen fundarse en el principio de que la movilización de recursos y capacidades administrativas del gobierno central son los únicos medios de enfrentar los problemas del desarrollo urbano y rural.

No sólo parecen existir nuevas posiciones en el pensamiento académico; es posible observar también antecedentes alentadores, algunos relativamente remotos, en la administración municipal. Las experiencias de Medellín en los últimos

---

9/ La región en su conjunto recibió recursos internacionales de AID, BID y el Banco Mundial del orden de los 17 000 dólares entre 1961 y 1977. (Ver Donelson S., Hardoy J.E., Schkolnik S.: "Financiamiento para los Asentamientos Humanos en América Latina. Las actividades de las agencias multilaterales", International Institute for Environment and Development, Londres, 1978.

/treinta años

treinta años y la más reciente de Curitiba, que se ha convertido en una referencia clásica son ejemplos preclaros de las posibilidades de mejorar, sin cambios estructurales, los sistemas actuales de gestión urbana. Algunos ejemplos más recientes permiten ver también inequívocas demostraciones de descentralismo en los gobiernos centrales de varios países de la región. Cuba creó hace seis años el Poder Popular, fórmula política de transferencia del poder de decisión y administración de una larga serie de funciones económicas y sociales a una jerarquía de instancias locales. Panamá adoptó hace cuatro años la Participación Popular, una forma parecida de descentralización de la gestión de asuntos municipales. Chile ha iniciado en los últimos años un proceso de descentralización de servicios urbanos hacia sectores privados locales. El Perú acaba de adoptar en su Constitución Política de 1980 y en la Ley de Municipalidades de 1981 una concepción descentralizada de la gestión local por la cual el control del desarrollo urbano, la vivienda y los servicios públicos se transfieren a los municipios y a una nueva categoría de gobierno regional, antes no existente.

Con estos antecedentes, los aportes de la reunión internacional de México pueden contribuir, sin duda, a una nueva orientación de las políticas de control del fenómeno de metropolización. A este respecto puede resultar útil consultar las recomendaciones que sobre este tema específico hizo la CEPAL en uno de los documentos preparados para la Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos que se llevó a cabo en México en noviembre de 1979.10/

Todo permite anticipar, por lo tanto, un cambio sustancial en las políticas de asentamiento humano lo que puede tener importantes consecuencias sobre la metropolización, sobre todo si la ordenación territorial se plantea no sólo como forma concreta de incorporar al espacio económico y social de los países con recursos insuficientemente aprovechados y capacidades humanas desperdiciadas, sino también porque existe una cuestión de justicia social en cuanto a la redistribución espacial de las oportunidades de desarrollo, cuya concentración aleja la realización de una sociedad democrática.

10/ Ver "Políticas de asentamiento humano" (E/CEPAL/CONF.70/6.7, 11 de septiembre de 1979).

/3. Gestión

3. Gestión descentralizadora y participación popular

La reunión de México contribuyó también a llamar la atención hacia los aspectos políticos de la planificación metropolitana. La presentación de las experiencias de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid (COPLACO) dio lugar a extensos debates y requirió la realización de mesas redondas especiales para satisfacer el interés que despertó el proceso de redefinición de funciones de la Comisión y el cambio de las técnicas de planteamiento que se hicieron necesarias en España frente a una creciente participación de la población en la gestión urbana.

En 1964 se aprobó el plan de desarrollo metropolitano de Madrid con el fin de desarrollar la periferia de la ciudad mediante la creación de nuevas instalaciones comerciales y culturales, la reubicación de industria pesada y la modernización y ampliación de las redes de transporte. En los años siguientes resultó no sólo prácticamente imposible construir dichas obras, sino que toda la estrategia de descentralización resultó contradicha por el modelo de crecimiento económico. En 1970 un nuevo plan encargado a COPLACO por el gobierno central tampoco pudo ser cumplido por las siguientes razones: i) las dificultades inherentes de toda empresa de gran aliento que requiere movilizar ingentes recursos de capital, mano de obra y organización; ii) el hecho de que los procesos de planificación estaban desacreditados ante la opinión pública como consecuencia de la experiencia nacional en el régimen político anterior; y iii) la ineficiencia del marco institucional que se reflejó principalmente en el hecho de que los diferentes grupos sociales de la concentración metropolitana no estaban representados en la Comisión, la que no contaba con capacidades ejecutivas directas.11/

Como consecuencia de la rápida expansión de la participación política que sobrevino con el cambio de régimen político, aparecieron en Madrid, como en casi todas las otras ciudades españolas, "movimientos urbanos" formados por "asociaciones de todo tipo capaces de expresar los problemas y necesidades de la población que sufre los efectos de un desarrollo urbano agresivo y desequilibrado".12/ Estos movimientos se desarrollaron rápidamente como grupos contestatarios, habiéndose consolidado en una sola organización en Madrid desde 1974 hasta alcanzar su plena madurez en 1977, año en el cual se estableció la Federación Provincial de Asociaciones de Vecinos, integrada por más de 100 asociaciones que representaban unas

11/ Fernando de Terán, op.cit.
12/ Fernando de Terán, op.cit.

/60 000 personas.

60 000 personas. Por más que en la actualidad (1981) existan más de 200 asociaciones de este tipo, la Federación no deja de congregar a un número relativamente reducido comparado con los 4.5 millones de habitantes de Madrid, lo cual sirve para realzar su capacidad de acción, tanto como para hacer notar las limitaciones de movimientos espontáneos en sustitución de los canales institucionales regulares; los gobiernos locales. La experiencia madrileña refleja, como lo reconocieron sus expositores en México, la necesidad de "nuevas formas de participación pública en la planificación, control y administración del desarrollo metropolitano que representen nuevas definiciones de estas funciones y nuevos enfoques de parte de los diferentes órganos administrativos que intervienen en el proceso ..." y que "conducen a nuevas formas y definiciones del proceso urbano".

Como razones de la movilización de la participación popular se han indicado: primero, el cambio en la naturaleza de la demanda que presionó por la satisfacción de las necesidades esenciales de las mayorías, sin tener que esperar por "planes integrales"; segundo, las nuevas posibilidades de acción directa derivadas de la creación de canales de expresión popular que permitían, después de mucho tiempo, un diálogo entre la población y las autoridades.

La nueva situación creó así "un nuevo concepto de planificación como actividad muy diferente (de la tradicional) que facilita el intercambio y colaboración entre la habilidad del técnico y las aspiraciones de la colectividad tal como se expresan por los mismos usuarios de la ciudad". El enfoque tradicional "sustituye la participación social por tecnologías sofisticadas en el momento de las decisiones". En el nuevo concepto "el proceso de la planificación puede asumir su plena dimensión política y reincorporar la tarea de articular la participación pública. Los tecnócratas se vieron así obligados a renunciar a su rol de creadores visionarios de un futuro divorciado de la realidad y aceptar una posición más lógica como asesores al servicio de la comunidad, devolviendo a ésta el poder de escoger la organización futura de su propio medio".13/

Después de las elecciones de 1977, la Comisión entró en una nueva etapa. Esta vez no se pretendió preparar, de una vez, un plan integral que propusiese metas a ser alcanzadas en un cierto espacio de tiempo. La nueva estrategia de desarrollo metropolitano estaba constituida por una serie de operaciones destinadas a marcar un proceso social continuo.

13/ Fernando de Terán, op.cit.

/La serie

La serie de operaciones a la que se acaba de aludir requería una estrategia total para la asignación de los recursos y para la preservación de ciertos valores colectivos. Por esta razón se propuso apenas un esquema de organización espacial en el cual los principales objetivos y sus características fueron establecidos por medio de audiencias públicas, mientras que los informes técnicos a que éstas daban lugar tenían que ser aprobados por representantes directamente elegidos. Este mecanismo proporcionó el marco general dentro del cual se elaboró un nuevo plan de desarrollo.

Apareció, sin embargo, la necesidad de resolver ciertos problemas que no podían esperar a que el plan estuviera elaborado. De este modo nació el Programa de Acción Inmediata y se convirtió en la piedra angular del nuevo sistema de planificación. El plan de acción inmediata no sólo proporciona respuestas plausibles a problemas urgentes, sino que también ofrece las bases para un profundo conocimiento de los problemas y las necesidades de la comunidad.

La incorporación de la participación popular ha hecho necesaria la división del área metropolitana en unidades menores de modo de facilitar la integración del vecindario a través del manejo de sus problemas cotidianos y de estimular la ayuda mutua. Así, la planificación procede desde dos direcciones convergentes: el plan global y los programas de acción inmediata. Ambos se relacionan a través de un proceso de selección y reconciliación de objetivos.

Como lo reconocen sus expositores, nada puede garantizar el éxito definitivo de esta nueva concepción de la planificación metropolitana. "Lo que es claro es que las formas tradicionales de planificación urbana habían fracasado en Madrid y que la nueva situación democrática del país requiere y al mismo tiempo hace posible el desarrollo de nuevos modelos más acordes con la realidad." Esta situación ha hecho visible lo que parece ser una interpretación adecuada de la experiencia española: no existen métodos universales de planificación urbana sino formas y procedimientos de organización espacial que traduzcan las características de la sociedad en su conjunto. Una segunda conclusión que podría sacarse es que sin la participación de la colectividad, la planificación urbana se convierte en formulismo burocrático y forma de legitimizar decisiones de interés particular. Una última observación puede hacerse en el sentido que en las concentraciones metropolitanas están representadas todas las fuerzas sociales en una escala que a diferencia del país y de los centros urbanos de menor tamaño permite la mayor complejidad y al mismo tiempo la mayor visibilidad.