

Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe

Compiladores

Ricardo Jordán
Daniela Simioni



Comisión Económica para
América Latina y el Caribe



Santiago de Chile, junio de 2003

Este libro ha sido realizado con la colaboración del Gobierno de Italia en el marco del proyecto “Instrumentos y Estrategias de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe” (GUDS). Los compiladores, expresan su reconocimiento por su apoyo y colaboración a Anna Zambrano y Maria Pia Dradi del Ministerio degli Affari Esteri del Gobierno de Italia y a Alessandro Modiano y Fabrizio Lobasso de la Embajada de Italia en Santiago de Chile. A Fernando Carrión de FLACSO-Ecuador por sus comentarios editoriales y su aporte al proyecto. Colaboraron en el proyecto y en el libro las siguientes personas: Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, CEPAL; Alicia Bárcena, Directora de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL; Guillermo Acuña, CEPAL; Iván Silva, ILPES; Ivonne Antúnez, Mauricio Arias, Dora Arizaga, Camilo Arriagada, Marcello Balbo, Carmen Balarezo, Jaime Barba, Edgar Benavides, Matías Bosch, Yves Cabannes, Diego Carrión, Nora Clichevsky, Hugo Contreras, Alma Córdoba, Alfredo del Valle, Cecilia Dooner, Telmo Duran, Macarena Frutos, Mauricio Faciolince, Sergio Galilea, Lorena Garrido, Daniel González, Hilda Herzer, Diego Lanzelotti, Mario Lungo, Joan Mac Donald, Gian Carlo Magnoli, Nelson Manzano, Giorgio Martelli, Nelson Mendoza, Gustavo Muñoz, Julia Ortega, Enrique Oviedo, Constanza Parra, Eduardo Passalacqua, Pedro Pirez, Aldemar Puentes, Eduardo Reese, Marco Antonio Rocca, Alfredo Rodríguez, Carolina Rodríguez, Pelagia Rodríguez, Jorge Salinas, Pauline Stockins, Ricardo Tichauer, Luz Stella Velásquez. Los coordinadores del Proyecto GUDS agradecen a los colegas y personal de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y de la División de Planificación de Programas y Operaciones de CEPAL que, generosamente, acompañaron la realización del proyecto GUDS. Al personal y colegas del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). A los profesores e instituciones académicas colaboradoras de los tres programas de capacitación realizados en el marco del proyecto GUDS. A los alcaldes, autoridades nacionales y regionales, y a los equipos técnicos de contraparte de: Quilmes, Argentina; el Departamento de La Paz y Caranavi, Bolivia; Viña del Mar, Chile; Manizales, Colombia, Cuenca, Ecuador y San Salvador, El Salvador. A los colegas de la Oficina Regional de UN-Hábitat en Río de Janeiro y muy especialmente a nuestro amigo Andrés Necochea. A los participantes de los tres Foros Electrónicos realizados a través del portal interactivo del proyecto GUDS. Al personal del Programa de Gestión Urbana (PGU) de UN-Hábitat en Quito, Ecuador.

Diseño de portada: Beatriz Domeyko

Publicación de las Naciones Unidas

LC/G.2203-P

ISBN: 92-1-322224-6

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.113

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Prólogo	11
Resumen	13
Abstract	15
Introducción Alicia Bárcena y Daniela Simioni	17
Capítulo I Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe Ricardo Jordán	43
A. La ciudad: hábitat del desarrollo humano	43
B. Articulación global-local	45
C. Dinamismo económico, globalización y desarrollo en las ciudades	47
D. Proceso urbano y desarrollo económico en América Latina	50
E. Condiciones de vida y habitabilidad en ciudades	55
F. Gobernabilidad urbana	58
G. Políticas públicas: perspectivas para el desarrollo en y de las ciudades	60
H. Conclusiones y comentarios finales	68
Capítulo II: La nueva gestión urbana Marcello Balbo	71
A. Introducción	71
B. Las tendencias a escala territorial	76
C. Las tendencias a escala urbana	80

D. La nueva forma de la ciudad	83
E. La necesidad de nuevos instrumentos de planificación y de gestión	85
F. La centralidad de los gobiernos locales	87
G. Territorio y ciudad como factores de desarrollo	90
 Capítulo III: Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe Joan Mac Donald	 93
A. Introducción	93
B. Algunas características de la pobreza urbana	95
C. Expresión de la pobreza en la ciudad	104
D. Visión programática	113
E. Políticas nacionales y pobreza urbana	121
F. Enfrentando la pobreza urbana en el nivel local	129
G. Conclusiones	144
 Capítulo IV: Gestión de servicios públicos en América Latina Hilda M. Herzer y Eduardo H. Passalaqua	 147
A. Consideraciones y casos	147
B. Algunos alcances y limitaciones de la globalización	148
C. Algunas interpretaciones que dificultan la comprensión de los modelos de gestión de los servicios locales	152
D. Problemas y desafíos para la gestión de los servicios públicos urbanos	154
E. Descentralización, regulación y participación	165
F. Algunas observaciones en torno a la equidad, la demanda y la oferta	174
G. Un recorrido comparativo por las modalidades de gestión con algunas conclusiones	180
H. Epílogo	200
 Capítulo V: Recuperación de las áreas centrales Dora Arízaga Guzmán	 203
A. Introducción	203
B. Los principales problemas que afectan a las áreas centrales	208
C. Oportunidades para la creación de estrategias de gestión urbana de las áreas centrales	214

D. Líneas de actuación	217
E. Las prácticas de acción	227
F. Conclusiones	242

Bibliografía	245
--------------------	-----

Índice de cuadros, recuadros y figuras

Recuadro 1: EVOLUCIÓN DEL FORO REGIONAL DE MINISTROS Y AUTORIDADES MÁXIMAS DEL SECTOR DE LA VIVIENDA Y URBANISMO (MINURVI)	21
Recuadro 2: EL PROYECTO GUDS Y LA GESTIÓN LOCAL EN LA REGIÓN	24
Recuadro 3: POBREZA URBANA Y METAS DEL MILENIO	29
Recuadro 4: ASISTENCIA TÉCNICA DEL PROYECTO GUDS EN MATERIA DE POBREZA URBANA	30
Recuadro 5: EXPERIENCIAS DEL PROYECTO GUDS PARA MODERNIZAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS	33
Recuadro 6: APOYO DEL PROYECTO GUDS PARA LA RECUPERACIÓN DE LUGARES CENTRALES	37
Recuadro I.1: PROCESO URBANO Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	51
Recuadro I.2: HABILITACIÓN DE SUELOS Y MERCADO	66
Recuadro I.3: EMPLEO Y MERCADOS DE TRABAJO	67
Recuadro III.1: ALGUNAS ACCIONES QUE PODRÍAN INSTRUMENTAR LOS GOBIERNOS LOCALES PARA PONER EN MARCHA PROGRAMAS QUE ALIVIEN LA POBREZA URBANA	132
Recuadro III.2: EJEMPLOS DE MEDIDAS QUE PODRÍA TOMAR EL GOBIERNO LOCAL PARA FACILITAR A LOS POBRES EL ACCESO AL SUELO	133
Recuadro III.3: ALGUNAS ACCIONES POSIBLES DE PONER EN MARCHA EN RELACIÓN CON LA REGLAMENTACIÓN URBANA	135
Recuadro III.4: MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA	136
Recuadro III.5: ACCIONES POSIBLES EN MATERIA DE MEJORAMIENTO HABITACIONAL	140
Recuadro III.6: LA PROVISIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS EN EL NIVEL LOCAL	141

Recuadro III.7: POSIBLES ACCIONES PARA AVANZAR HACIA LA INTEGRACIÓN CIUDADANA DE LOS POBRES A PARTIR DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS	143
Recuadro V.1: INNOVACIONES EN LAS POLÍTICAS URBANAS	217
Recuadro V.2: LAS DIMENSIONES DEL PATRIMONIO CULTURAL	220
Recuadro V.3: POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO: TURISMO/VIVIENDA/COMERCIO INFORMAL	221
Recuadro V.4: NUEVAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS	224
Recuadro V.5: CONCIENCIA CIUDADANA	225
Recuadro V.6: GENERACIÓN DE RECURSOS	226
Recuadro V.7: LA EXPERIENCIA MEXICANA: ASPECTOS COMUNES	239
Recuadro V.8: LA EXPERIENCIA BRASILEÑA: ASPECTOS COMUNES	240
Recuadro V.9: LA EXPERIENCIA CUBANA: ASPECTOS COMUNES	241
Cuadro II.1: EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA	74
Cuadro II.2: UBICACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA	75
Cuadro II.3: NÚMERO DE CIUDADES POR CANTIDAD DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA	77
Cuadro II.4: NÚMERO DE AGLOMERACIONES CON POBLACIÓN ENTRE 500.000 Y 1 MILLÓN DE PERSONAS	80
Cuadro III.1: AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): IMPORTANCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN TAMAÑO DE LOS CENTROS	98
Cuadro III.2: AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA E INDIGENCIA, 1999	102
Cuadro III.3: CONDICIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LA CIUDAD	105
Cuadro III.4: SEGREGACIÓN Y POBREZA	107
Cuadro III.5: CONDICIÓN DE POBREZA E INSERCIÓN LABORAL	108
Cuadro III.6: CONDICIÓN DE POBREZA E INFORMALIDAD RESIDENCIAL	110
Cuadro III.7: POBREZA E INFORMALIDAD LABORAL Y RESIDENCIAL	111
Cuadro IV.1: AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS URBANOS EN LA DÉCADA DE 1990 MEDIDO EN PORCENTAJE DE VIVIENDAS URBANAS SIN ACCESO	155
Cuadro IV.2: INDICADORES URBANOS EN GRANDES CIUDADES POR SUBREGIONES	156
Cuadro IV.3: PORCENTAJE DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN GRANDES CIUDADES DEL CONO SUR, 1999	157
Cuadro IV.4: CANTIDAD APROXIMADA DE MUNICIPIOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA REGIÓN, 1999	158

Cuadro IV.5:	MODOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL SOCIAL	172
Cuadro IV.6:	BUENOS AIRES: PORCENTAJE DE GASTO DE LOS HOGARES EN SERVICIOS PÚBLICOS, SOBRE TOTAL DE GASTOS.....	175
Cuadro IV.7:	MARCO DE LA INDUSTRIA DEL GAS EN ARGENTINA	183
Cuadro IV.8:	PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN PAÍSES SELECCIONADOS	184
Cuadro IV.9:	DIFERENTES CONTRATACIONES PARA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN PAÍSES SELECCIONADOS	184
Cuadro IV. 10:	GASTO EN ACTIVIDADES CONTRATADAS EN GRANDES CIUDADES POR SUBREGIONES (1999)	188
Cuadro IV.11:	¿EN QUÉ MEDIDA ALGUNOS SERVICIOS URBANOS BÁSICOS SON BIENES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE TEORÍA ECONÓMICA?	191
Cuadro IV.12:	ECONOMÍAS DE ESCALA PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS BÁSICOS SELECCIONADOS	192
Cuadro IV.13:	NIVEL DE COSTOS HUNDIDOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS BÁSICOS SELECCIONADOS	192
Cuadro IV.14:	REQUISITOS DE COORDINACIÓN PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS BÁSICOS SELECCIONADOS	193
Cuadro IV.15:	EXTERNALIDADES Y ALGUNOS OBJETIVOS SOCIALES USUALES EN RELACIÓN CON SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS BÁSICOS SELECCIONADOS	194
Cuadro IV.16:	NUEVA Y VIEJA REGULACIÓN	197
Cuadro IV.17:	MECANISMOS PARA MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS	199
Gráfico III.1:	AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE POBRES URBANOS, 1980-1999	96
Gráfico III.2:	AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA, 1980-1999	97
Gráfico III.3:	AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE A POBREZA E INDIGENCIA URBANA EN 18 PAÍSES, 1999	100
Gráfico III.4:	AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN EN EL PERFIL DE POBREZA URBANA, 1980 Y 1997	101

Prólogo

Este libro reúne materiales de reflexión y aportes conceptuales que han orientado las actividades del proyecto “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, desarrollado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el auspicio del Gobierno de Italia en el período 2000-2003.

El proyecto se enmarca dentro de una de las áreas temáticas de la CEPAL y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, que se refiere al diseño de políticas e instrumentos institucionales, metodológicos y financieros que puedan mejorar la gestión del hábitat en el ámbito regional, nacional y subnacional. El Gobierno de Italia ha apoyado activamente los trabajos de la CEPAL en favor del mejoramiento del hábitat y la superación de la pobreza.

Los desequilibrios y las asimetrías del desarrollo en la región latinoamericana se expresan territorialmente en los asentamientos humanos que existen en ella. El aumento y concentración de la riqueza y, por otra parte, el incremento y difusión de la pobreza se traducen en que importantes beneficios y potencialidades de las economías de aglomeración a escala urbana coexisten con cuantiosos déficit y condiciones extremas de pobreza y precariedad del hábitat. Por ello, en el marco de la consolidación de los asentamientos humanos en la región, la gestión de ciudades exige hoy plantearse el doble desafío de mejorar y aumentar la funcionalidad de las ciudades como nodos de un sistema económico, articulado globalmente, y al mismo tiempo enfrentar la superación de la pobreza sobre la base de una política y gestión urbanas que tengan como objetivo principal la inclusión e integración de los sectores más desfavorecidos de la población.

El presente proyecto ha acogido tres grandes desafíos prioritarios para la región: la reducción de la pobreza urbana, la dotación efectiva de servicios públicos en las ciudades y la recuperación de centros urbanos deteriorados. Las actividades promovidas en las ciudades, que han sido los estudios de caso del proyecto, se organizaron en torno del aprovechamiento de las potencialidades urbanas para adoptar una estrategia de equidad y sostenibilidad que permita superar las condiciones críticas de pobreza en la región.

La sostenibilidad del desarrollo y la superación de la pobreza urbana son algunas de las metas consignadas por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Declaración del Milenio, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en diciembre de 1999, en que se comprometieron a alcanzar el mejoramiento considerable de la calidad de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el mundo, en el año 2015.

Estudios de la CEPAL señalan que sólo unos pocos países de la región lograrían cumplir las metas propuestas si se mantienen las tendencias actuales en el campo del crecimiento económico y la distribución del ingreso. Pero por otra parte, es motivo de optimismo la constatación de que los ajustes para alcanzar los niveles de reducción de la pobreza serían posibles de instrumentar, por medio de cambios institucionales y financieros, pero fundamentalmente gracias a una nueva voluntad política que atendiera a la fuerte inequidad que prevalece en América Latina y el Caribe.

Este libro y las actividades que lo antecedieron son una muestra fehaciente de una estrecha y, lo más importante, fructífera cooperación entre el Gobierno de Italia y la CEPAL, en beneficio de los habitantes de los centros urbanos de América Latina y el Caribe. Constituye un aporte mancomunado al mejoramiento de las condiciones de vida en la región y esperamos se convierta en una herramienta de trabajo para las personas e instituciones que se ocupan de estos temas. A su vez, es de desear que permita difundir el significado y alcance del proyecto “Estrategias e Instrumentos de Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”.

José Antonio Ocampo

Secretario Ejecutivo de la Comisión
Económica para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Giovanni Ferrero

Embajador de Italia en Chile

Resumen

La formulación y aplicación de políticas de desarrollo en la región de América Latina y el Caribe se enmarca entre dos fuerzas que configuran el mundo de hoy: **lo global**, como una permanente y creciente integración económica, cultural y política de los países del mundo y **lo local**, como aquella tendencia hacia mayores niveles de autodeterminación y delegación de gestión y poder a comunidades y localidades subnacionales. Todo ello en el contexto de fuertes contrastes entre crecimiento y recesión, equidad y desigualdad, exclusión e integración, y pobreza y riqueza.

Las aparentemente insostenibles ciudades, con su caos cotidiano, se traducen en demandas de opciones de desarrollo del hábitat que cada día deben ser analizadas considerando más variables y complejas realidades. La pobreza se hace heterogénea en cuanto a las características y severidad con que se manifiesta. La vulnerabilidad afecta cada vez más a mayores grupos sociales que habitan en áreas urbanas. La desigualdad aumenta y la falta de acceso a los beneficios del desarrollo se sigue extendiendo.

A su vez, se diversifican los bienes y servicios disponibles y su calidad y cantidad se incrementan, la tecnología de las comunicaciones se extiende y la productividad crece en muchos sectores de la economía. Mejoran los mecanismos de gestión de servicios públicos y aumenta la participación e identificación comunitaria en relación a los desafíos y responsabilidades del desarrollo.

Esta publicación se orienta a la reflexión, significado y proyección o visión programática de la gestión de los asentamientos humanos y su vinculación con el desarrollo sostenible en la región. Se propone colaborar con el diseño de mecanismos e instrumentos institucionales, metodológicos y financieros que puedan mejorar sustantivamente la gestión del hábitat a nivel

nacional y subnacional, en tres ejes temáticos: intervenciones para la pobreza urbana, gestión de servicios públicos y recuperación de lugares centrales.

En el capítulo I, “Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe”, se analiza el proceso de urbanización como manifestación y producto del desarrollo económico, se califica a la ciudad como el espacio del desarrollo humano, y se resalta la articulación de las ciudades con la globalización. Asimismo, se destaca el rol de las ciudades como factor de productividad económica e instrumento para la inserción comercial y financiera de los países de la región en la economía global. Se analiza también la sostenibilidad urbana como la relación entre habitabilidad y funcionalidad y se alude a los cambios y transformaciones necesarios para mejorar la gobernabilidad en relación con las políticas, programas y proyectos urbanos.

En el capítulo II, “La nueva gestión urbana”, se describe la situación actual de las ciudades en América Latina y el Caribe y sus formas de gestión a partir de dos fenómenos: las altas tasas de urbanización de la población y el proceso de globalización. Se analizan, además, las tendencias del desarrollo territorial y se llega a formular propuestas de gestión de la ciudad sobre la base de transformaciones de las formas actuales de gestión urbana y territorial.

En el capítulo III, “Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe”, se revisan, de manera selectiva, diversos aspectos para considerar en el diseño de políticas y programas que favorezcan la superación de la pobreza; la expresión de la pobreza en la ciudad en cuanto a exclusión, segregación e informalidad; y una visión programática para las políticas nacionales y locales (económicas, sociales y medioambientales), que se traduce en una agenda que considera múltiples factores: suelos, servicios, vivienda, espacios públicos y empleo e ingresos.

En el capítulo IV, “Gestión de servicios públicos en América Latina”, se realiza un análisis de los enfoques y prácticas en la región con respecto a la provisión de servicios públicos. Se revisan las estrategias e instrumentos de gestión urbana que se articulan con la provisión de servicios públicos, y se sugieren nuevas modalidades de gestión en un marco de vinculación público-privado. Este capítulo desarrolla un análisis sistemático que permite comparar modos de gestión y de esta forma, valora una aproximación a la provisión de servicios públicos como factor de equidad e inclusión urbanas.

En el capítulo V, “Recuperación de las áreas centrales”, se examinan las características de los lugares centrales urbanos en cuanto a su potencial para acoger procesos de transformación-conservación urbana desde la perspectiva de fomento al desarrollo económico local y la inclusión e integración sociales. Se analizan, además, las políticas y líneas programáticas que deberían ser tomadas en consideración en el momento de asumir, como parte de los proyectos-ciudad, la planificación, la formación y capacitación y la gestión integral de las áreas centrales de las ciudades.

Abstract

The formulation and application of development policies in Latin America and the Caribbean are circumscribed by two forces that are shaping today's world: a globalizing force, which tends to promote a lasting and growing economic, cultural and political integration of the countries of the world, and a local force, which fosters higher levels of self-determination and the delegation of management and power to subnational communities and localities. The backdrop to this tableau is one of sharp contrasts between growth and recession, equity and inequality, exclusion and integration, and poverty and wealth.

The apparently unsustainable cities, with their chaotic routine, engender demands for human settlement development options which must be examined each day on the basis of more variable and complex realities. Poverty is becoming heterogeneous in terms of the characteristics and severity of its manifestations. Vulnerability affects more and more urban-based social groups. Inequality is rising and increasing numbers of people are denied access to the benefits of development.

At the same time, the variety of available goods and services has never been greater and their quality and quantity are ever increasing; communications technology is spreading and productivity is growing in many sectors of the economy. Public services management mechanisms are improving and community participation are increasing in terms of the challenges and responsibilities of development.

This publication discusses the significance and the impact or programmatic vision of human settlement management and how it ties in with sustainable development in the region. It seeks to collaborate with the design of institutional, methodological and financial mechanisms and

instruments which can substantially improve the management of human settlements at the national and subnational levels along three main lines: efforts to combat urban poverty, management of public services and renewal of inner city areas, .

Chapter I, “Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe”, analyses the urban development process as a manifestation and outcome of economic development, describes the city as a setting for human development and underscores the linkages between cities and globalization. It also affirms the role of cities as a factor of economic productivity and an instrument for strengthening trade and financial linkages between Latin America and the Caribbean and the global economy. It also analyses urban sustainability as the relationship between habitability and functionality and refers to the changes and transformations needed in order to improve governance with respect to urban policies, programmes and projects.

Chapter II, “La nueva gestión urbana”, describes the current status of cities in Latin America and the Caribbean and their forms of management on the basis of two trends: the high rates of urbanization of the population and the globalization process. Examined city territorial development and proposals for its management are formulated on the basis of transformations of current forms of urban and territorial management.

Chapter III, “Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe”, presents a selective study of various issues to be considered in the design of policies and programmes that favour poverty alleviation; the expression of poverty in the city in terms of exclusion, segregation and informality; and a programmatic vision for national and local (economic, social and environmental) policies, which translates into an agenda that considers multiple factors: land, services, housing and public spaces, employment and income.

Chapter IV, “Gestión de servicios públicos en América Latina” contains an analysis of the approaches and practices adopted in the region for the provision of public services. The authors review the urban management strategies and instruments that are articulated with the provision of public services and suggests new management modalities within a framework of public-private linkages. This chapter develops a systematic analysis which allows a comparison of management methods and, in this way, appraises an approach to the provision of public services as a factor of urban equity and inclusion.

Chapter V, “Recuperación de las áreas centrales”, examines the characteristics of inner city areas in terms of their potential for urban renewal/conservation from the perspective of fostering local economic development and social inclusion and integration. It also analyses the policies and programmatic lines that should be taken into consideration when assuming, as a part of city development, and integral management of inner city areas.

Introducción

El papel de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el avance de la cooperación regional en temas de asentamientos humanos: gestión urbana y sostenibilidad

Alicia Bárcena y Daniela Simioni¹

América Latina y el Caribe es la región del mundo que tiene el mayor porcentaje de población urbana: más del 75% de la población vive en ciudades. En la década de 1990, el proceso de urbanización se desaceleró en algunos países de la región, pero siguen sin resolverse los graves problemas urbanos: escasez de servicios públicos, degradación ambiental, pobreza, hacinamiento, segmentación social y criminalidad.

En el curso de la última década en América Latina y el Caribe la agenda urbana ha evolucionado en estrecha relación con acontecimientos de carácter global. Hoy, los temas urbanos y el desarrollo territorial se abordan de una manera muy distinta a como se hacía en los años setenta y ochenta, cuando las regiones y las ciudades se analizaban dentro del contexto de los cambios a nivel nacional.

Durante la primera mitad de los años noventa, los países de América Latina y el Caribe se dieron a la tarea de revisar los análisis y diagnósticos que

¹ Alicia Bárcena, Directora y Daniela Simioni, oficial de asuntos ambientales de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.

hasta ahí habían predominado en el campo urbano y habitacional, básicamente de acuerdo con requerimientos internos. El proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) celebrada en Estambul en 1996, ofreció la oportunidad de revisar los particulares rasgos que presentaba el panorama regional de los asentamientos humanos en ese período, e intercambiar experiencias sobre las formas más convenientes de encarar los desafíos futuros en materia de políticas y gestión de ciudades y territorios desde una perspectiva más amplia.

No cabe duda que las dinámicas externas han jugado un papel esencial en la evolución de los asentamientos humanos en los últimos años del decenio de 1990, de tal manera que los conceptos de regionalización y desarrollo territorial se han transformado sustancialmente ante el proceso de globalización, que dinamiza el crecimiento económico, el que a su vez es el factor que más ha impulsado históricamente la urbanización. La globalización ha acortado distancias pero, aún así, la urbanización sigue desempeñando un papel importante porque la competitividad se refuerza ante ventajas de proximidad, al propiciarse economías de escala y de diversificación.

Entre los aspectos relevantes que han caracterizado al desarrollo urbano y territorial reciente se pueden mencionar, por ejemplo, la acelerada urbanización, la ocupación cada vez más intensiva de territorios que en el pasado contaban con escasa población, y el reemplazo de un patrón migratorio que hasta entonces se daba desde las áreas rurales a los centros urbanos, por otro más diversificado en que aumenta la importancia de la migración entre ciudades y barrios urbanos, y se acentúa la migración internacional.

Por otra parte, las ciudades latinoamericanas y caribeñas presentan, a partir de los años noventa, nuevas complejidades y posibilidades, que a su vez implican desafíos y oportunidades en varios frentes. En primer lugar, la elevada urbanización que prevalece en el continente las ha convertido en espacios donde se concentra la pobreza. Las políticas urbanas requieren, por lo tanto, incorporar en forma explícita estrategias orientadas a corregir la grave inequidad prevalente en los países, aliviar la pobreza y promover la integración social. En segundo término, se hace evidente el rol económico de las ciudades y los territorios, lo que a su vez demanda una planificación y gestión urbana y territorial capaz de incrementar la competitividad, productividad y eficiencia de los asentamientos humanos. Un tercer asunto que adquiere una importancia creciente en la esfera urbana y territorial, es la preocupación por la calidad de vida y el medio ambiente urbano. Durante los años noventa, sin duda hubo un incremento en la escala y gravedad de los problemas ambientales en las ciudades, como por ejemplo, la congestión, contaminación y vulnerabilidad ante desastres naturales, que ha derivado en la incorporación de estos temas en la políticas urbanas. Otro aspecto fundamental que ha permeado el diseño de políticas, instrumentos y

programas urbanos se relaciona con la apertura de marcos democráticos más participativos en muchos países de la región. En los años noventa, además, se han fortalecido procesos de descentralización y desconcentración dentro de cada país. La descentralización de la acción pública ha propiciado una mayor participación ciudadana y nuevas formas de gobierno y financiación local. Esto se ha traducido en la necesidad de articular las demandas de la ciudadanía y afianzar la gobernabilidad tanto nacional como local. No cabe duda que la participación ciudadana y la creación de ciudadanía dada su manifestación cotidiana, tienden a expresarse con mayor fuerza por medio de las políticas de asentamientos humanos y gestión local. Por último, también se agregan nuevos desafíos a las políticas y los programas urbanos, a raíz de la exigencia que surge en todas las áreas del quehacer público de lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia tanto en la planificación como en la gestión de ellas.

Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos

Las nuevas prioridades que emergen a comienzos de los años noventa con relación al manejo de territorios y ciudades, condujeron a los países de la región a elaborar y aprobar, en el año 1995, el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, que fue presentado al año siguiente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) como la primera iniciativa regional en esta materia, con respecto al resto del mundo. Esta agenda no sólo ha sido un instrumento útil para la concertación regional en materias urbanas y habitacionales, sino además ha demostrado servir como una instancia dinámica capaz de incorporar a las políticas los nuevos desafíos urbanos y habitacionales. Así lo demuestra el hecho de que los gobiernos de la región actualizaron el Plan de Acción Regional con motivo del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa Hábitat (denominado Hábitat+5), realizado en Nueva York en junio de 2001.

En el Plan se recoge la percepción compartida de que la especificidad urbana y territorial de la región requiere ser abordada con una aproximación innovadora, que integre cinco ejes temáticos como base de una gestión sostenible en el campo urbano y habitacional: i) el logro de la equidad social y el combate a la pobreza; ii) el aumento de la productividad en los asentamientos humanos; iii) el mejoramiento del medio ambiente urbano; iv) el fomento de la gobernabilidad; y v) la participación y eficiencia en las políticas. La visión multidimensional para el análisis de los asentamientos

humanos surgida a mediados de los años noventa ha permitido comprender mejor el espacio regional en su conjunto, y se ha ido incorporando gradualmente en el diseño de instrumentos para actuar en los territorios nacionales y las ciudades, así como en la evaluación de los logros alcanzados por las políticas de asentamientos humanos en los diferentes países.

Otro cambio importante en las aproximaciones regionales al tema de los asentamientos humanos, que se refleja en el Plan de Acción Regional, fue el reemplazo de un discurso que hasta entonces identificaba a las ciudades como principal lugar de los problemas sociales y económicos, y a la rápida urbanización como causante de dichos problemas, por una valoración substancialmente diferente de la realidad urbana y sus potencialidades para el desarrollo. En efecto, se constató que el debido aprovechamiento de las economías urbanas y la disminución de las externalidades negativas que prevalecen en las ciudades, además del beneficio de entender a éstas como “motor” de desarrollo de los países y como territorio de oportunidades, pueden llegar a ser instrumentos importantes para lograr el crecimiento y desarrollo de las economías regionales, así como para encarar los problemas ambientales y sociales.

Consensos regionales

El esfuerzo desplegado por muchos sectores en América Latina y el Caribe durante el período previo a la Conferencia Hábitat II, con el fin de encontrar puntos de coincidencia e identificar desafíos comunes en el campo del hábitat, dio como resultado una agenda compartida que daba cuenta de una comprensión más acabada del panorama latinoamericano, una conceptualización más integral de los procesos urbanos y territoriales, y una percepción optimista del potencial de las ciudades de esta región para contribuir al progreso nacional y regional. La convergencia de ideas y propósitos también se tradujo en la formalización del Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo (MINURVI), cuya primera reunión tuvo lugar en 1992 en la CEPAL.² A partir de las reuniones anuales del MINURVI se promovió un activo acercamiento entre los países de la región para impulsar el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos y hacer presente a nivel mundial que las características del espacio regional y los sistemas de asentamiento latinoamericanos y caribeños no necesariamente prevalecen en otras regiones del mundo, por lo que requieren ser abordados con prioridades de políticas propias.

² La asistencia de más de 25 países en promedio a las once reuniones de ministros y altas autoridades de vivienda y urbanismo confiere a estos foros regionales una representatividad como voceros de las principales inquietudes y prioridades de la región en materia de asentamientos humanos.

Recuadro 1
EVOLUCIÓN DEL FORO REGIONAL DE MINISTROS Y
AUTORIDADES MÁXIMAS DEL SECTOR DE LA
VIVIENDA Y URBANISMO (MINURVI)

En América Latina y el Caribe, la promoción de acciones coordinadas en materia de asentamientos humanos ha sido posible gracias a la consolidación del Foro Regional de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de la Vivienda y el Urbanismo (MINURVI). Esta instancia creada en 1992 ha tenido cinco fases en su desarrollo.

La fase inicial (1992-1994) incluye las tres primeras reuniones ministeriales. Al inicio del MINURVI, el sector empezaba a superar el período crítico de los años ochenta, durante el cual se habían agudizado la pobreza y los problemas de vivienda y servicios en las ciudades, reducido drásticamente los presupuestos ministeriales, y tornado inviables modalidades de intervención tales como la ejecución directa de viviendas o la reglamentación rígida del espacio urbano por parte del Estado. Aun cuando los países se encontraban en momentos difíciles con relación a estos cambios, al inicio del MINURVI las autoridades se interesaron preferentemente en formar una instancia regional de peso político suficiente para reposicionar, en sus países y en la región, al sector de vivienda y desarrollo urbano en el marco de los nuevos paradigmas de desarrollo.

Un segundo lapso (1995-1996) incluye las dos reuniones siguientes. Este período estuvo signado por el proceso preparatorio de Hábitat II. La región había desarrollado una experiencia interesante en manejo de políticas del hábitat al estilo «post ajuste», y se extendía un clima generalizado de retorno a procesos democráticos en los países. Los comités nacionales preparatorios de Hábitat II, promovidos por el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, incluían en la mayoría de los países, además del gobierno central, a organizaciones no gubernamentales (ONG), autoridades locales, entidades de base, centros académicos y organizaciones del sector privado. Sobre la base de una visión amplia aportada por todos estos actores, se elaboraron planes de acción nacionales y el Plan de Acción Regional. Como ya se mencionó, este Plan establece un puente entre los ejes de desarrollo regional postulados por la CEPAL y otros organismos (transformación productiva con equidad y sostenibilidad ambiental) y el desarrollo de los asentamientos humanos.

La tercera fase del MINURVI (1997 y 1998) comprendió las reuniones sexta y séptima. Destaca este período por los esfuerzos realizados para consolidar institucionalmente al Foro Regional, por medio de un reglamento y una estructura para su funcionamiento. Asimismo, se decidió operar sobre la base de las tres subregiones (el Caribe, Centroamérica y América del Sur) y se identificaron áreas de trabajo prioritario: vulnerabilidad ante los desastres naturales, producción social del hábitat y ordenamiento territorial, para ser asumidas en el mismo orden por las subregiones.

La cuarta fase (1999 y 2000) comprendió la octava y novena reuniones. Los debates y contenidos se desarrollaron en el marco del proceso preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (Hábitat +5), por medio de intercambio y documentación de experiencias en relación con la puesta en práctica del Plan de Acción Regional y los planes nacionales, y acogiendo nuevas prioridades que debían incluirse en ellos, como quedó reflejado en el Plan de Acción Regional actualizado y en sus nuevos indicadores de medición y resultados.

Las dos últimas reuniones (2001 y 2002) consideraron que los desafíos más importantes a futuro son los de atender, bajo todas sus formas, la precariedad e inseguridad habitacional y la segregación social y espacial de muchos hogares de la región, reafirmando los compromisos de los jefes de Estado asumidos en la Cumbre del Milenio de 2000.

Fuente: Elaboración propia.

consecuencias políticas y sociales de gran importancia para la evolución del hábitat urbano. Uno de los procesos que más ha influido en la nueva configuración de las ciudades es sin duda la transformación en la naturaleza del trabajo, así como las nuevas formas de interacción entre los actores públicos, privados y la ciudadanía.

Sin embargo, la experiencia acumulada por la CEPAL en estos años señala que los distintos sistemas de las ciudades latinoamericanas siguen presentando un gran número de problemas y desafíos, tales como:

- Provisión adecuada y eficiente de servicios urbanos
- Fomento a la inversión para atender las necesidades de infraestructura y equipamiento (vivienda, red vial, transporte, servicios básicos)
- Propuestas innovadoras para resolver situaciones críticas de índole socioeconómica (desempleo, hacinamiento, pobreza y segmentación territorial de los estratos sociales)
- Seguridad ciudadana (delincuencia, crimen y drogadicción)
- Sostenibilidad ambiental del medio urbano (contaminación del aire, agua y suelo)
- Revalorización de políticas de ordenamiento territorial
- Vulnerabilidad ante desastres naturales (ocupación de zonas riesgosas)

Los mencionados cambios han propiciado enfoques distintos para avanzar en la solución de esos problemas. Hoy día, por ejemplo, en la región se hace hincapié en la descentralización, el papel del gobierno local, la articulación público-privada, la participación y mejoras en el financiamiento urbano, elementos que parecen ser fundamentales para la solución de los problemas desde la perspectiva del desarrollo urbano sostenible.

Por medio de dos proyectos financiados por el Gobierno de Italia, la CEPAL ha contribuido en los últimos años al desarrollo urbano sostenible en la región. A partir del proyecto “Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe” (GUCI), que se realizó entre 1994 y 1998, y el proyecto “Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (GUDS)”, iniciado en 1999, la CEPAL ha procurado apoyar la gestión de los municipios en el marco de dos procesos que inciden directamente sobre sus posibilidades: la descentralización y la globalización.

Como señala el recuadro 2, en el proyecto GUDS se acogieron tres grandes desafíos que resultan prioritarios para las ciudades de la región: el

alivio a la pobreza urbana, la dotación efectiva de servicios en las ciudades y la recuperación de centros urbanos. Esta selección temática no desconoce otros problemas importantes que enfrentan los municipios para una gestión sostenible del espacio local, para cuya solución se requiere avanzar en muchos otros frentes por medio de nuevos estudios y programas de capacitación. Sobre la base de la experiencia acumulada durante el primer proyecto en diversos países en materia de aplicación de nuevos procedimientos de gestión urbana y de capacitación del personal en los municipios, el proyecto GUDS promovió en la región un enfoque de gestión urbana que, por una parte, articula la sostenibilidad social, económica y medio ambiental, y por otra, fortalece la sostenibilidad y la eficiencia de las instituciones y las políticas locales en materia de desarrollo urbano. De este modo, se ha logrado aportar también a la puesta en marcha del Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos.

Recuadro 2
EL PROYECTO GUDS Y LA GESTIÓN LOCAL EN LA REGIÓN

Con el objetivo de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para resolver los problemas del desarrollo territorial y de gestión urbana, el proyecto "Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe (GUDS)" realizado por CEPAL con financiamiento del Gobierno de Italia, abordó tres áreas de especial interés para los asentamientos humanos de la región: la gestión de los servicios urbanos, el mejoramiento de la calidad de vida, especialmente en los hogares de bajos ingresos, y la rehabilitación de las áreas centrales de las ciudades como estrategia de desarrollo de las economías locales.

En materia de investigación, el proyecto permitió analizar, comparar y sistematizar algunas experiencias municipales en las áreas mencionadas. Se constató, por una parte, que la tendencia hacia la privatización de los servicios municipales exige ser comprendida en una modernización institucional que articule a los sectores público y privado, de modo de garantizar a toda la población urbana una provisión adecuada en calidad y cobertura.

A su vez, teniendo en cuenta la necesidad de una acción coordinada para la superación de la pobreza urbana, se concluyó que es prioritario adoptar un enfoque multisectorial que considere a las comunidades pobres como sujetos y objetos de las acciones y políticas. Las propuestas de intervención municipal apuntaron a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos financieros comprometidos en los programas de alivio a la pobreza, y a una mejor inserción de ellos en el desarrollo territorial.

En el tema de recuperación de las zonas centrales de las ciudades, se identificó el contraste que existe en estas áreas entre una ocupación significativa en términos de actividades y población, y el bajo nivel de inversión de mercado. Las propuestas en este campo deben ser parte de planes estratégicos de

(Continúa)

Recuadro 2 (conclusión)

desarrollo municipal a fin de lograr un impacto urbano e incluir el rediseño de los espacios públicos.

La actividad de asistencia técnica permitió poner en marcha estrategias y sistemas de gestión urbana en 6 países de la región, abarcando 9 ciudades y 12 propuestas estratégicas. En cada caso se seleccionaron temas de gestión de servicios en el nivel local, y estrategias para la superación de la pobreza y recuperación de áreas centrales. Sobre la base de un diagnóstico rápido se diseñaron estrategias e instrumentos para la gestión urbana, incluyendo definición de indicadores, sistemas de información y sistematización y aplicación de experiencias exitosas.

La capacitación incluyó cursos regionales sobre gestión urbana y sostenibilidad para expertos y funcionarios de nivel nacional y local. Estos cursos se complementaron con talleres locales en las diferentes ciudades, a objeto de discutir los resultados de los proyectos y la difusión de las propuestas estratégicas. Como texto de referencia para futuras actividades de capacitación en la materia, se preparó además una Guía de Gestión Urbana, que presenta los principales instrumentos y herramientas de gestión que emplean diferentes ciudades de la región incluidas en el proyecto GUDS. En materia de difusión, se puso en marcha un portal de comunicación y difusión —espacio de trabajo participativo— para dar seguimiento y actualizar las propuestas generadas en el marco del proyecto, y se creó una red de expertos e investigadores en el tema.

Fuente: Elaboración propia.

Al asignar a los gobiernos locales, a las comunidades locales, a sus intereses y a su eventual colaboración en los procesos urbanos un papel preponderante en el desarrollo urbano sostenible, el proyecto GUDS revela la importancia de operar “desde abajo hacia arriba” para lograr un desarrollo sostenible y más equilibrado en América Latina y el Caribe. Reconoce además, la considerable cantidad de actividades y proyectos innovadores que surgen hoy desde los actores locales en la región. Estas iniciativas requieren ser apoyadas de manera más amplia y permanente por las instituciones y organismos nacionales e internacionales mediante una asistencia técnica que ayude a mejorar la gestión y planeamiento de los asentamientos.

El acopio de experiencias y material de reflexión logrado durante el desarrollo del proyecto GUDS se efectuó por medio de una estrecha colaboración con diversos municipios de la región, como se señala en los recuadros 4, 5 y 6. Algunos estudios de caso y asistencia técnica resultaron especialmente interesantes, porque las entidades involucradas ya exhibían un relativo avance en las áreas de interés del proyecto, o bien porque su trayectoria y experiencia podrían ser aprovechadas por otros municipios. Dos casos que ilustran esta situación son los de Cuenca (Ecuador) y el Área

Metropolitana de San Salvador (El Salvador). En la municipalidad de Cuenca se había aplicado una aproximación sistémica a una variedad de planes y programas desde 1996, incorporando aspectos innovadores de gestión urbana tales como el desarrollo sostenible y la participación de los habitantes en la toma de decisiones. Se constató el éxito de la labor del municipio, gracias a la decisión de actuar con transparencia y aprovechar las potencialidades de la cultura local, la cuencana. También fue importante la evolución del contexto político. Por una parte, en ese período se generó una nueva administración a partir de un proceso de participación ciudadana, que ha dado empuje a la transformación de la ciudad. Por otra, en el nivel nacional, la nueva Constitución (1998) incorpora nuevos conceptos, como la exigencia de la rendición de cuenta pública, la transparencia, un mejor posicionamiento del tema ambiental y el reconocimiento de la diversidad cultural.

La intervención del proyecto GUDS en el Área Metropolitana de San Salvador es otro ejemplo de apoyo a una entidad local con significativas señales de transformación. En el marco más amplio del Plan Maestro de Desarrollo Urbano del Área Metropolitana de San Salvador (PLAMADUR), se formuló en 1996 el Plan de Rescate del Centro Histórico de San Salvador, actualmente en ejecución por el respectivo municipio. Bajo la premisa de que un proyecto innovador podría ayudar a consolidar una gestión urbana más eficaz, en el Proyecto GUDS se decidió apoyar la renovación de la Calle Arce, de gran valor urbanístico, económico y social y ubicación central. Con tal intervención se intentó no sólo recuperar este sector, sino también instalar un tipo de gestión que luego podría extenderse al Plan de Rescate del Centro Histórico en su conjunto.

Los dos ejemplos arriba mencionados ilustran la acumulación de conocimientos y experiencias lograda durante el trabajo con municipios.

Municipio y desarrollo urbano sostenible

Algunos temas que surgieron durante el desarrollo del proyecto GUDS, y que se tratan de manera amplia en los respectivos capítulos de este libro, son especialmente sugerentes para reflexionar sobre la verdadera dimensión que podría tener la acción del municipio en determinadas áreas, y explorar propuestas programáticas que incorporen de manera más efectiva a los diversos actores —entre ellos, a los gobiernos locales— en la formulación e instrumentación de propuestas.

Los dos primeros capítulos del libro permiten afirmar la importancia que hoy tiene el rol del municipio para el desarrollo sostenible de las ciudades de la región. Al ser simultáneamente el último escalón del aparato del Estado y el primer peldaño de acceso al sistema público por parte del ciudadano, el

gobierno local ocupa un lugar privilegiado para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, la construcción de ciudadanía y la extensión del “derecho a la ciudad” a todos sus habitantes. Sin embargo, se presentan problemas para que los municipios puedan contribuir de manera generalizada en estas tareas. Si bien ellos cuentan hoy con más recursos y competencias que hace una década, y han ampliado su base social de representación, la repartición de los recursos sigue siendo comparativamente poco equitativa entre aquellos pocos municipios que albergan población de altos ingresos, y los muchos donde habita la población de bajos ingresos. Por otra parte, el desafío de la competitividad urbana ha planteado a muchos municipios nuevas responsabilidades en materia de política urbana, no siempre acompañadas de una disponibilidad equivalente de recursos.

Como plantea Ricardo Jordán en el primer capítulo incluido en este libro, hoy los municipios enfrentan problemas que no son nuevos, pero que requieren abordarse de manera diferente a lo que sucedía en el pasado. Se aborda la relación existente entre la dinámica de desarrollo regional y la ciudad, y se destaca la importancia de dicho tema con respecto a la comprensión de los fenómenos urbanos y territoriales, así como al diseño de políticas públicas que refuercen las capacidades de los centros urbanos para enfrentar las demandas de la globalización. La aparición de una “nueva geografía” organizada en torno de sistemas urbano-territoriales con encadenamientos y articulaciones empresariales complejas, exigiría una gestión y administración muy diferente a los modelos que se aplican hoy en los países de la región. Entre las características centrales del proceso de asentamientos humanos, Jordán menciona la consolidación de las principales áreas metropolitanas y capitales nacionales como ciudades mundiales, así como la integración de algunos territorios y sistemas urbanos al intercambio mundial, lo que se expresa en una evolución hacia patrones territoriales y urbanos cada vez más diversificados. En este contexto, surge desde una dimensión económica la inquietud por elevar la eficiencia y efectividad de los gobiernos urbanos, en aspectos tales como la generación de empleo productivo, la disponibilidad de tierras, la modernización de la infraestructura productiva y el equipamiento urbano, así como de los servicios para la producción. Este capítulo destaca el desafío que enfrentan las actuales políticas urbanas de la región, de promover tanto la productividad y modernización de las ciudades como la inclusión social y mitigación de la pobreza.

En la misma línea de construcción de oportunidades para la ciudad y su territorio, Marcello Balbo señala en el segundo capítulo que la escasez de recursos plantea, en el nivel local, la disyuntiva de privilegiar intervenciones en barrios e infraestructuras de calidad compatible con exigencias internacionales, o bien focalizar los esfuerzos en acciones que ayuden a reducir la pobreza y favorezcan la integración social y espacial de la población

hoy excluida. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales enfrentan el doble desafío de lograr una ciudad que, por una parte, sea capaz de competir en el mercado internacional y atraer inversiones, y por otra, ofrezca a todos sus habitantes las condiciones de vida y oportunidades implícitas en el “derecho a la ciudad”.

El autor identifica los rasgos deseables de una gestión urbana promovida por y desde el municipio para responder a los impulsos de la globalización y liberalización. Sostiene que se requiere promover una articulación entre ciudades y territorios, y transformar de manera importante las estructuras y formas de organización del espacio local. El municipio ha probado tener un papel importante en la entrega de servicios de educación y salud adecuados, así como en el logro de una buena calidad de vida urbana, lo que favorece la igualdad de oportunidades y la integración ciudadana. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas señala las limitaciones del municipio para contribuir de manera significativa a mejorar la equidad urbana, dado que no puede incidir en las raíces estructurales de la inequidad, en el aumento o estabilidad del mercado laboral, o en la concentración de los ingresos predominante en la región. Para superar estos problemas, es preciso fortalecer las capacidades locales más allá de lo meramente administrativo, y así promover una visión de futuro en la comunidad que favorezca la adopción de una verdadera “cultura urbana”. De este modo será posible construir de manera participativa orientaciones estructurales para el desarrollo sostenible de la ciudad, el área metropolitana y el territorio, que acojan las oportunidades y voluntades de todos los sectores.

En los siguientes capítulos del libro se profundiza en tres áreas de acción que adquieren especial importancia para una gestión urbana renovada: la superación de la pobreza en la ciudad, la gestión de los servicios públicos y la recuperación de lugares centrales. Dado que en estos tres temas existe en la región una considerable elaboración de material de reflexión y análisis, se intenta en esta ocasión presentar enfoques y líneas estratégicas programáticas que puedan ser incorporadas en las políticas públicas y estrategias de gestión urbana.

Alivio a la pobreza y gestión urbana

El combate a la pobreza urbana ha constituido, desde mediados de esta década, la principal preocupación de las autoridades regionales encargadas de formular políticas de desarrollo urbano, territorial y de vivienda. Así lo demuestra su presencia como primer eje temático en el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos. Recientemente, la importancia del tema de la pobreza urbana se ha visto actualizada mediante la inclusión, entre las Metas del Milenio, de compromisos que se relacionan

directamente con la expresión de la pobreza en las ciudades, basados en la constatación de que la reducción de la pobreza urbana es uno de los desafíos de mayor envergadura para el logro de la paz, la seguridad y el desarrollo en el mundo. Tales compromisos son, por una parte, la reducción a la mitad del porcentaje de personas sin acceso al agua potable para el año 2015; por otra parte, se pretende mejorar de manera considerable, para el año 2020, la calidad de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el mundo, aumentando el acceso a saneamiento básico y tenencia segura de su vivienda (véase el recuadro 3).

Recuadro 3
POBREZA URBANA Y METAS DEL MILENIO

En el año 2000, los representantes de 189 países del mundo acordaron realizar esfuerzos para concretar el desafío planteado por las llamadas Metas del Milenio, entre las que se incluyen objetivos específicos orientados a superar la pobreza y la precariedad urbana. Durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) se reafirmó la importancia de avanzar en las metas trazadas. Organismos de las Naciones Unidas, entre ellos la CEPAL, han sido encargados de evaluar los avances logrados en este campo.

En cuanto a la pobreza, los estudios de la CEPAL señalan que sólo unos pocos países de la región lograrían cumplir las metas propuestas, si se mantienen las tendencias actuales en el campo del crecimiento económico y la distribución del ingreso. Pero por otra parte, es motivo de optimismo la constatación de que los ajustes para alcanzar los niveles de reducción de la pobreza serían posibles de instrumentar, si existiera la voluntad política suficiente para atenuar la fuerte inequidad que prevalece en América Latina y el Caribe.

Dos Objetivos incluidos en la Meta 7, referida a asegurar la sostenibilidad ambiental, se relacionan directamente con los asentamientos humanos. En el Objetivo 10 se plantea la reducción a la mitad, del porcentaje de personas sin acceso al agua potable para el año 2015. A su vez, en el Objetivo 11 se propone mejorar de manera considerable, para el año 2020, la calidad de vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios en el mundo, enfatizando el mejoramiento del acceso al saneamiento básico y la tenencia segura.

En la CEPAL y la Oficina Regional de Hábitat para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos se estudia la adecuación de estos objetivos generales a la realidad regional, así como los indicadores y procedimientos que permitan dar seguimiento a los avances que ocurran en materia de pobreza y precariedad urbanas.

Fuente: CEPAL, IPEA y PNUD: Meeting the Millenium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean, Santiago, diciembre 2002.

En América Latina y el Caribe, las ciudades son hoy el principal escenario del desarrollo económico y las oportunidades de progreso, aunque por otra parte son espacios donde se concentran los pobres y excluidos del progreso, ya que la reestructuración económica global ha afectado a las economías nacionales en general, pero muy especialmente a las personas en las ciudades y núcleos urbanos. Junto con la magnitud que ha adquirido la pobreza urbana, se percibe una creciente polarización y desigualdad social, en la medida en que los roles y funciones de los centros urbanos son hoy más complejos y diversificados, y se acentúan además de manera dramática las diferencias entre ciudades y territorios, y en el interior de éstos. De acuerdo con el seguimiento dado por la CEPAL a la evolución de la pobreza en estos años, es posible anticipar que se necesitará realizar importantes esfuerzos para reducir su presencia en los sectores urbanos, y así dar cuenta de los compromisos establecidos en las Metas del Milenio y en el Plan de Acción Regional sobre Asentamientos Humanos.

A partir de las diversas actividades desarrolladas por el proyecto GUDS en materia de estudio y asistencia técnica relacionados con este tema, se ha identificado en primer término la necesidad de complementar las políticas sectoriales con programas integrados que tengan un impacto no sólo asistencial, sino que mejoren las oportunidades y la capacidad de generación de ingresos de los pobres. Para ello se requiere, en primer lugar, una mayor coordinación intersectorial y una focalización territorial efectiva, como ejes de aplicación de estrategias nacionales de superación de la pobreza. Pero al tiempo, resulta fundamental fortalecer al municipio como actor relevante en la puesta en práctica de dichas estrategias. En los distintos estudios de caso se evidenció, más allá de las diferencias en las características locales y los recursos disponibles, la necesidad de aumentar y agilizar la capacidad de respuesta de los municipios en este campo. El proyecto ha apoyado el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales para articular propuestas que alivien la pobreza en el nivel local, sin desconocer la importante responsabilidad que recae en los niveles nacionales en materia de respaldo, coordinación y supervisión (véase el recuadro 4).

Recuadro 4
ASISTENCIA TÉCNICA DEL PROYECTO GUDS EN MATERIA DE
POBREZA URBANA

La heterogeneidad que caracteriza hoy a la pobreza regional, y en especial a la pobreza urbana, exige ser abordada mediante un enfoque integral que permita combinar, de manera flexible, medidas e intervenciones en los ejes de crecimiento, equidad y desarrollo social, y sostenibilidad ambiental.

(Continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

Desde una perspectiva de gestión urbana y territorial sostenible, en el proyecto GUDS se incluyeron estudios de casos y asistencia técnica relacionados con propuestas estratégicas para la mitigación de la pobreza.

En Viña del Mar, Chile, ciudad de grandes contrastes entre sectores de gran desarrollo y áreas de pobreza, la propuesta estratégica procuró integrar, en una agenda programática de mediano plazo, los programas y las transferencias de recursos provenientes del nivel central con las iniciativas generadas desde el municipio. Dadas las características de este centro urbano, resultó particularmente importante la integración de programas para aliviar la pobreza con componentes de generación de empleo e ingresos, y con otras propuestas en el área de recuperación de espacios y lugares centrales.

En el Departamento de La Paz, Bolivia, un programa desarrollado para tres ciudades de tamaño mediano, Coroico, Copacabana y Patacamaya, incluía propuestas integradas en torno de los tres ejes temáticos del proyecto GUDS: gestión de servicios públicos, recuperación de lugares centrales y estrategias para la mitigación de la pobreza. Para abordar el tema de la pobreza, se profundizó en el fomento de actividades productivas no tradicionales, entre las que destaca el turismo, con el fin de ampliar y facilitar el acceso al empleo por parte de la población urbana de menores recursos.

Fuente: Elaboración propia.

Considerando la urgencia de avanzar desde el análisis y la conceptualización de la pobreza urbana hacia propuestas de acción posibles de poner en marcha en las ciudades y pueblos de la región, en el capítulo elaborado por Joan Mc Donald se profundiza en este tema desde una perspectiva programática. Este trabajo se apoya en el vasto material de análisis y caracterización de la pobreza producido tanto por la CEPAL, en general, como por el proyecto GUDS, para proponer algunos elementos que permitirían construir una «agenda de ciudad» sensible al tema de la pobreza urbana. Recoge la constatación de que, a diferencia de lo que sucedía en décadas anteriores, los pobres que habitan en centros urbanos no constituyen hoy una población homogénea que se pueda identificar y delimitar fácilmente, puesto que ya no prevalece un tipo generalizado de pobreza urbana de origen rural, sino que coexisten diferentes expresiones de carencia y exclusión urbana, económica y social en un cuadro de políticas fiscales más duras, programas públicos más débiles, mercados de suelos más competitivos y una persistencia de altos niveles de desempleo.

Dado que la base operativa e institucional con que cuentan los municipios son aún insuficientes para liderar programas de superación de la pobreza urbana en escalas compatibles con la dimensión del problema, se propone en este capítulo, en primer lugar una visión programática para el nivel nacional. Luego se profundiza en cuatro áreas de acción, con respecto

a las cuales los gobiernos locales tienen hoy posibilidades efectivas de incorporar en sus estrategias algunas medidas que atenúen la pobreza en sus territorios: el suelo, la vivienda, los servicios y los espacios públicos. En el marco del proyecto GUDS, se espera que la propuesta contenida en este capítulo aporte nuevo material de reflexión al importante bagaje conceptual que ya existe en la región con respecto a la pobreza urbana, y apoye el desarrollo de programas y medidas que contribuyan a que los habitantes pobres de las ciudades latinoamericanas puedan acceder a las mismas oportunidades que ellas ofrecen a los grupos de mayores recursos.

Servicios urbanos y funcionamiento de la ciudad

A continuación se aborda otro tema que ha adquirido una singular importancia para la gestión urbana en nuestra región: los servicios urbanos. En efecto, para el buen funcionamiento de las ciudades resulta hoy indispensable la existencia de una adecuada red de infraestructura y servicios colectivos. Mejorar la calidad y cobertura de los servicios ha llegado a ser un requisito indispensable, en primer lugar, para atraer nuevas inversiones nacionales e internacionales y facilitar el desarrollo económico en el espacio local. A su vez, la ausencia o funcionamiento ineficiente de los sistemas de suministro de agua potable, saneamiento, electricidad o transporte aumentan los costos de producción de las empresas, con consecuencias directas en su capacidad productiva. Los fuertes incrementos en la demanda de servicios y suelos urbanos asociados al crecimiento económico han aumentado en varios países las presiones por inversiones públicas, y generado fuertes alzas en el precio de la tierra urbana. En este cuadro, la gestión urbana convencional, hasta ahora restringida a la planificación física y provisión directa de servicios e infraestructura urbana por parte del sector público, ha empezado a incluir una serie de instrumentos económicos que estimulan o desincentivan la acción del sector privado y la comunidad en determinados campos del desarrollo urbano y territorial.

Por otra parte, el grado de acceso a los servicios urbanos también es un factor que influye directamente en los niveles de pobreza y exclusión que sufren muchos individuos y grupos de la población en las ciudades latinoamericanas y caribeñas. Por ello, resulta fundamental prever marcos regulatorios que cautelen que esta mayor ingerencia del sector privado no afecte negativamente al avance hacia una mayor integración urbana. De cara al déficit de cobertura de los servicios urbanos todavía existentes en muchas ciudades de la región en un marco de dificultades financieras de los gobiernos para superarlo, y a la evolución que se observa de las modalidades de prestación hacia modelos de privatización, resulta especialmente difícil que éstos se constituyan en instrumentos efectivos de integración social y reflejen

el derecho a la ciudadanía de todos los habitantes de la ciudad latinoamericana o caribeña. Considerando que éste es un componente crítico de toda estrategia para la reducción de la pobreza, debido a su alto impacto tanto en la calidad de vida de la población de menos recursos como en sus posibilidades económicas, en el proyecto GUDS se han abierto espacios de reflexión sobre formas de mejorar la dotación y distribución de dichos servicios en términos de equidad e integración urbana, y se ha apoyado el desarrollo de modalidades de gestión de los servicios que combinen de manera equilibrada las nuevas demandas de competitividad con estos principios de universalidad y equidad urbana (véase el recuadro 5). Los estudios de caso del proyecto GUDS permiten afirmar que, en general, los gobiernos municipales demuestran gran interés y capacidad para definir sus políticas de servicios urbanos y explorar formas eficientes de concretarlas, cuando perciben cómo una mejor gestión y planificación en este campo repercute en el desarrollo económico y la universalidad de los servicios.

Recuadro 5
EXPERIENCIAS DEL PROYECTO GUDS PARA MODERNIZAR LOS
SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS

Los servicios urbanos son hoy gravitantes para la eficiencia general de los sistemas urbanos, al determinar en gran medida su capacidad de producir bienes y servicios en un nivel competitivo. Además, son fundamentales para posibilitar la inclusión social y la mitigación de la pobreza. En respuesta a estos desafíos, no sólo debería revisarse el quehacer rutinario y permanente de las instituciones públicas en materia de servicios, sino avanzar hacia un mejoramiento integral que promueva una mayor igualdad en el acceso, la calidad del servicio y la cobertura. Por ello, en el proyecto GUDS se integra, en propuestas sistémicas de carácter estratégico, la "provisión de servicios de consumo" con "la provisión de servicios para la producción", y se han promovido prácticas descentralizadas que mejoren la productividad de los servicios.

Las transformaciones profundas que ha experimentado la gestión de servicios urbanos en el último tiempo no solo implicaron avances; en muchos casos, acentuaron la fragmentación y exclusión. Se describen a continuación cuatro estudios de caso y asistencia técnica desarrollados en el marco del proyecto GUDS, que culminaron en propuestas estratégicas destinadas al mejoramiento de los servicios públicos urbanos concebidos como instrumentos para la redistribución de recursos y el fortalecimiento de la integración social y ciudadana.

En Cuenca, Ecuador, se analizó y evaluó el funcionamiento del sistema de empresas públicas municipales con el propósito de detectar áreas críticas, a fin de obtener una mejora de la calidad, una mayor descentralización en la prestación de los servicios y la generación de microempresas para subcontratos de empresas originales. Las propuestas se orientaron a la integración de la gestión dentro del fomento al desarrollo económico local y la institucionalidad correspondiente.

(Continúa)

Recuadro 4 (conclusión)

En el marco de la promoción de mayores niveles de participación y compromiso ciudadano en la gestión municipal de Manizales, Colombia, se diseñó un sistema de observatorios y servicios de información para el mejoramiento de los niveles de habitabilidad urbana en la ciudad. Este instrumento de gestión responde además al propósito general de seguimiento de la estrategia de desarrollo urbano que tiene el municipio.

En el municipio de Quilmes, Argentina, se han instalado de manera amplia procesos de gestión municipal descentralizados, por lo que la propuesta estratégica en este caso se orientó al diseño y programación de centros municipales de gestión descentralizados en los diferentes barrios del municipio. De este modo se hará posible mejorar y agilizar la prestación de servicios a personas y empresas, y promover un aumento en la productividad administrativa y un mayor grado de compromiso ciudadano.

En el contexto de una zona de rápido crecimiento y transformación productiva del país, el análisis y la propuesta realizados para el municipio de Caranavi, Bolivia, intentan posicionarlo en un rol de fomento y apoyo al desarrollo productivo local. Ello se logra creando instancias municipales vinculadas al desarrollo económico agrícola local, que permiten programar las inversiones en infraestructura y equipamiento de un modo integral.

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo de Hilda Herzer y Eduardo Passalacqua incluido en este libro, se aporta una visión panorámica del tema de los servicios urbanos, identificando sus múltiples componentes para luego revisar una gama de alternativas de gestión. Se examina la gran variedad de arreglos institucionales para la producción y provisión de servicios que emergieron en los países de la región, desde aquellos modelos en que los aparatos estatales se hacen cargo de todas las fases, hasta otros en que las empresas privadas tienen un rol preponderante. A partir del planteamiento de que un acceso equitativo a los servicios tiene efectos relevantes en la vida urbana y las relaciones en el interior de la sociedad, los autores revisan algunos ejemplos organizativos y financieros que enfrentan una situación crítica porque gran parte de la población no puede concurrir al pago de los servicios, para proponer una visión más adecuada a las complejas relaciones sociales y políticas que existen en este campo. En otras palabras, se trataría de reemplazar una concepción demasiado simplificada en que solo caben dos versiones extremas de producción y distribución —ya sea estatal o privada—, por otra que reconozca que es posible recurrir a una amplia variedad de expresiones que se adecúan a las especificidades de los países, localidades, servicios y segmentos operativos.

La revisión de lo que ha ocurrido en materia de gestión de servicios en esta región señala, además, que las limitaciones y potencialidades de los paradigmas de gestión aplicados recientemente, deberían utilizarse para

crear nuevas posibilidades y alternativas, considerando de manera amplia y en toda su complejidad la experiencia desarrollada. Los autores concluyen que no existe un solo “esquema” de gestión, y que una actitud abierta, creativa y flexible de parte de los gobiernos locales podría ser la mejor manera de compatibilizar los desafíos de competitividad e inclusión social en el dinámico panorama regional de los asentamientos humanos. En ese contexto, resulta alentadora la experiencia acumulada por el proyecto GUDS en relación con el interés que hoy demuestran los gobiernos locales por avanzar en esta tarea.

Rehabilitación de áreas centrales

Una preocupación generalizada a la hora de formular y poner en práctica instrumentos de gestión para las ciudades de América Latina y del Caribe, es la recuperación y revitalización de las áreas históricas y centrales y su articulación con el resto del área urbana. Este interés no surge sólo en aquellas ciudades con centros históricos de especial notoriedad, sino también en otros casos en que los barrios centrales deteriorados y subutilizados no aportan todo su potencial a la economía y el desarrollo de la ciudad.

El acelerado aumento de la población urbana ocurrido durante el siglo pasado ocasionó una fuerte expansión territorial de las ciudades, que se vio favorecida por una disponibilidad relativamente abundante de suelo en torno de los centros urbanos. La inclusión de grandes áreas periféricas en el espacio urbano y la constitución de nuevos polos de atracción disminuyó la importancia de las áreas centrales tradicionales. Los sectores de altos ingresos abandonaron los barrios centrales en la medida en que las viviendas tradicionales ya no correspondían a sus estilos de vida, y muchas actividades productivas, comerciales y de servicios emigraron de estas zonas hacia otras áreas de la ciudad más adecuadas a sus nuevos requerimientos funcionales y tecnológicos. Con ello, los edificios de los centros urbanos se fueron transformando en viviendas para sectores de menores ingresos y en sedes para actividades económicas menos dinámicas. La prolongada ausencia de inversiones públicas y privadas acentuó las carencias en infraestructura, y el deterioro y abandono de los espacios de uso colectivo y privado, lo que a su vez contribuyó a disminuir los valores inmobiliarios y aumentar la pobreza, el hacinamiento y la inseguridad en estas áreas centrales.

A la población originaria ahora empobrecida de los lugares centrales con sus edificios depreciados y deteriorados, se suma aquella que llega de otros lugares del país o de otros países, en busca de alojamiento a bajo costo, servicios urbanos antiguos, pero aún funcionales, y oportunidades de inserción laboral sobre todo en el sector informal. Además, el entorno urbano de estos barrios despreciados por el resto de los habitantes les permite

continuar, sin mayores oposiciones, con las costumbres y modos de vida que traen de su lugar de origen.

Como consecuencia de varios factores, entre ellos el menor crecimiento poblacional asociado a la urbanización, muchas ciudades del continente se encuentran hoy en una fase de desaceleración de su proceso de expansión. En ciertos casos se observa, además, una incipiente tendencia a la “recentralización” o regreso a la ciudad construida, que ha revalorizado a los lugares centrales, en particular a los distritos históricos, como un capital de la ciudad. Estos hechos han impulsado una valiosa experiencia regional en materia de recuperación de centros, la que ha tenido efectos positivos para el desarrollo de las ciudades. En algunos casos, se ha logrado una importante reactivación económica, tanto de tipo formal como informal. En otros ejemplos, se facilitó el progreso social y cultural, se logró un mejoramiento del patrimonio de vivienda e infraestructura, y se elevó la calidad de la vida de los residentes en estas áreas. Por último, se han destacado los impactos favorables sobre el medio ambiente y la legitimación del rol de la institución municipal como impulsora del cambio.

El proyecto GUDS ha permitido promover por medio de sus iniciativas de asistencia técnica, una reflexión general sobre los diferentes objetivos y estrategias que deberían instrumentarse al enfrentar los proyectos específicos de renovación urbana (véase el recuadro 6). En primer lugar, se exploraron las nuevas funciones que asumen los sectores de la ciudad aún en condiciones precarias. En segundo término, se promovió el reconocimiento tanto de los valores histórico-culturales propios de un país, como de la multiculturalidad que caracteriza a las centralidades de la ciudad latinoamericana y caribeña. Finalmente, se ha constatado el proceso de reurbanización que experimentan los principales centros urbanos, expresado en un “crecimiento hacia adentro” que se asocia a desafíos de competitividad, conectividad y posicionamiento.

A partir de los tres ámbitos de reflexión antes descritos, mediante el proyecto GUDS se ha apoyado a diferentes tipos de intervención, que van desde la conservación de algunos edificios o partes del tejido urbano, hasta la renovación de vastos sectores de las áreas centrales. En contraste con muchas experiencias regionales que privilegian la restauración de los edificios de más alto valor arquitectónico y cultural y la renovación de los espacios deteriorados para atraer la instalación de nuevas actividades, servicios, e incluso nuevos habitantes de mayores ingresos y capacidad de consumo, las estrategias aplicadas en los estudio de caso del Proyecto GUDS se han focalizado en promover en los centros urbanos renovados una auténtica confluencia de identidades, protegiendo las condiciones sociales y económicas de sus habitantes a fin de retenerlos en las áreas centrales y mejorando las actividades existentes.

Recuadro 6
APOYO DEL PROYECTO GUDS PARA LA RECUPERACIÓN DE
LUGARES CENTRALES

Los procesos de articulación de los países de la región a las economías mundiales obligan a las ciudades a desarrollar estrategias para mejorar los niveles de gestión de las diferentes áreas urbanas. En la ciudad se asientan las funciones de gestión y administración de la economía, se organiza y desarrolla la producción, y se lleva a cabo el intercambio y consumo de bienes y servicios. Desde esta perspectiva, uno de sus mayores desafíos urbanos consiste en organizar y desarrollar un espacio altamente funcional a las necesidades y requerimientos del desarrollo.

La tarea de generar las condiciones para la innovación y la competitividad local implica asumir los problemas y potencialidades relacionados con las áreas centrales. En efecto, las críticas condiciones sociales, económicas, físicas y humanas que prevalecen en estas áreas, contrastan con su potencial como espacios que impulsen y fomenten el crecimiento y el desarrollo. Para potenciar el rol y la capacidad integradora y de articulación de las centralidades existentes, se requiere desarrollar estrategias de gestión específicas que combinen objetivos económicos de aumento en la productividad, con otros sociales y ambientales referidos a la calidad de vida y sostenibilidad de estos barrios.

Tres estudios de caso y asistencia técnica del proyecto GUDS se relacionan de manera especial con el tema de la recuperación de lugares centrales. En San Salvador, El Salvador, se diseñó una propuesta estratégica para la recuperación de una calle de alto dinamismo económico-comercial, pero a la vez con niveles de deterioro físico y social importantes, en el marco de un plan integral para la recuperación del centro histórico de la ciudad capital. La propuesta considera componentes económicos sociales y ambientales. Se organizó además una instancia de gestión con participación de los propietarios y residentes en el área para llevar adelante el proyecto Calle Arce.

Otra experiencia interesante se desarrolló en Cuenca, Ecuador, donde el "paisaje" del centro de la ciudad se ve afectado por el funcionamiento deficitario de tres mercados de productos. La propuesta estratégica consideró modificaciones y transformaciones de los regímenes mixtos de gestión (públicos y privados) de estos mercados, para ampliar y mejorar el nivel de servicio y fortalecer las propuestas urbanas de recuperación integral del centro de esta ciudad, que es Patrimonio de la Humanidad.

La tercera experiencia se desarrolló en Viña del Mar, Chile. En este caso, se revisó la comprensión tradicional del patrimonio de la ciudad, restringida al conjunto de edificios históricos de mayor valor arquitectónico, para aplicar un criterio más amplio que también incluye aspectos culturales, ambientales y algunos intangibles. En el marco de propuestas integrales de desarrollo sostenible para la ciudad, la propuesta estratégica de desarrollo patrimonial integral consideró en sus aspectos fundamentales a un conjunto de proyectos y programas articulados con los esfuerzos municipales destinados a la generación de empleo e ingresos, también desde una perspectiva de género.

Fuente: Elaboración propia.

En el capítulo de Dora Arizaga se ahonda en los aspectos programáticos de la gestión urbana en materia de recuperación de áreas centrales. La autora reconoce el alto potencial de desarrollo que hoy tiene la rehabilitación de espacios centrales, pero al mismo tiempo alerta a que este hecho no debería conducir a subestimar las dificultades del proceso. Complementa lo constatado durante el proyecto GUDS, en cuanto al considerable esfuerzo de articulación y negociación de actores e intereses requerido para poner en marcha una intervención de este tipo, el que puede exceder la capacidad de los municipios.

Se destacan tres componentes fundamentales de una estrategia de gestión exitosa para áreas centrales. El primero es un fortalecimiento de la base económica que incluya a la población residente. Esto exige que la reconversión económica no sólo se sustente en la vocación productiva de la ciudad como conjunto, sino que también aporte y apoye las actividades y servicios existentes en el centro, con el fin de evitar o atenuar la sustitución de la población de bajos recursos que habita en los sectores centrales por grupos y actividades de mayor capacidad financiera. Un segundo componente es la integración social, que proteja y acoja las diferencias culturales presentes en el centro, potenciando tanto las costumbres tradicionales como las nuevas dinámicas culturales. Con ello se promueve, además, la expresión de una diversidad cultural y se combate la exclusión social en la ciudad latinoamericana. El tercer componente es la preservación del patrimonio cultural, como forma de reforzar la identidad de los habitantes y rescatar los valores culturales expresados en el entorno urbano. Para corregir el sesgo observado en muchas intervenciones de rehabilitación de áreas centrales, que convierten el patrimonio construido en objeto de consumo cultural y recurso generador de ingresos, pero excluyen las prácticas cotidianas de los habitantes, en el capítulo se recomienda dar especial importancia al fortalecimiento del tejido social en este tipo de proyectos.

Desafíos pendientes en materia de gestión urbana

La experiencia desarrollada durante el proyecto GUDS y los estudios y propuestas contenidos en este libro permiten identificar algunos atributos que deberían incorporarse o reforzarse para que la gestión urbana apoye de manera más decidida el desarrollo sostenible de las ciudades de nuestra región.

En síntesis, se requiere de políticas públicas asertivas para mejorar la gestión urbana, con un enfoque integral que incorpore las experiencias de planificación urbana y territorial de las décadas anteriores y diseñe una adecuada combinación de instrumentos directos e indirectos de gestión. Las iniciativas comunitarias que surgen de la participación organizada de la sociedad civil son de gran importancia para complementar la acción pública

y privada. Sin embargo, las iniciativas aisladas cuando no están enmarcadas en un plan de gestión urbana integral conducen a que la ciudadanía no encuentre canales adecuados de participación eficaz. La comunidad debe ser consultada e invitada a participar en la planificación del uso del suelo, los procesos de recuperación y rehabilitación urbana, y las iniciativas de mejoramiento de la calidad de vida y ambiental, partiendo por adecuados sistemas de información ciudadana que fortalezcan el involucramiento activo e informado de los distintos grupos sociales.

En relación con lo anterior, parece existir cierto consenso en cuanto a la importancia de una auténtica participación de la sociedad civil, que permita construir una visión compartida de la ciudad para situar y priorizar las acciones puntuales o los proyectos. Esto, a su vez, demanda un contexto de gobernabilidad basado en la eficiencia y la democracia efectiva de las instituciones de gobierno, así como la existencia de relaciones abiertas y transparentes entre sociedad civil y gobierno. La participación amplia de los grupos y sectores de la comunidad permite evaluar de manera abierta y conjunta las opciones y prioridades que se eligen a la luz de una visión compartida del desarrollo de la ciudad y el territorio, e incorporar su aporte como principal recurso para la gestión.

La presencia que hoy adquieren las ciudades en el plano político y económico, junto con el proceso de descentralización del aparato público, aconsejan trasladar muchas responsabilidades y competencias relacionadas con los asentamientos desde las autoridades nacionales a los gobiernos locales. Las ciudades asumen cada vez más roles importantes; sin embargo, hasta las de mayor tamaño o éxito económico suelen carecer de recursos o posibilidades suficientes para enfrentar los retos de desarrollo de su hábitat. Por ello, el desafío de fortalecer el rol de los gobiernos locales en la gestión urbana trasciende en gran medida el mero traspaso de la gestión del hábitat desde el nivel central al ámbito local. Es necesario prever un apoyo sostenido para que los municipios de la región continúen innovando de manera sustancial en sus estrategias de gestión en los próximos años, de modo de mejorar la participación y representación, y fortalecer su capacidad ejecutiva con nuevos modelos de operación.

A su vez, el desarrollo del proyecto GUDS señaló la importancia de evaluar cuidadosamente las eventuales limitaciones que presentan los municipios para responder a todas las demandas de los ciudadanos. En muchos casos, ellos no tienen posibilidades ni recursos para atender estas demandas; no obstante, aún en estos casos, se evidenció que una actuación transparente y abierta a la ciudadanía favorece su inclusión en la toma de decisiones y permite allegar nuevos aportes de los diferentes actores para la consolidación del espacio urbano. La puesta en marcha de una gestión urbana más cercana a la sociedad civil y con mayor participación de los espacios

locales aparece, a la luz de los resultados del proyecto GUDS, como una tarea de largo aliento que combine la audacia y decisión de una apuesta por lo local, con la cautela que exige un proceso de gran complejidad y lenta maduración.

Por otra parte, parece haber hoy mayor conciencia sobre la necesidad de diseñar estrategias de articulación de los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental para un manejo coherente de las políticas de fomento productivo, territoriales, urbanas, vecinales y habitacionales, y que asegure la coherencia de las instituciones que operan en los distintos niveles territoriales. Es importante resaltar este último aspecto, ya que la experiencia regional señala las ventajas de desplegar esfuerzos por conseguir objetivos de más amplio alcance que aquellos situados exclusivamente en el ámbito local. Del mismo modo, debería reconocerse que mientras los gobiernos locales continúen presentando agudas limitaciones económicas y operativas, los gobiernos nacionales deberán seguir desempeñando el rol fundamental para resolver los principales problemas de las ciudades y garantizar, por medio de compensaciones territoriales, los desequilibrios en el potencial de desarrollo. En una región en que el contexto institucional aún presenta una acentuada centralización y dispersión de poderes, la articulación de los distintos niveles de gobierno permite aprovechar las sinergias que pueden surgir en una acción coordinada y complementaria, así como otorgar una mayor coherencia a las intervenciones orientadas a un desarrollo urbano y territorial sostenible.

Por último, otro tema que en gran medida aparece aún pendiente en materia de estrategias para la sostenibilidad de las ciudades en nuestra región es el financiamiento urbano. La experiencia acumulada durante el desarrollo del proyecto GUDS, y los estudios incluidos en este libro permiten concluir que uno de los componentes básicos del desarrollo urbano sigue siendo, en alta proporción, la inversión pública directa, ya sea de carácter nacional, subnacional o local. En la mayoría de los países y ciudades resulta necesaria una preocupación explícita del sector público en orden a promover una dinámica de inversión privada en las ciudades, traducida en reglas del juego claras, transparentes y estables, e incentivos suficientemente atractivos para atraer los recursos hacia las áreas productivas e inmobiliarias de manera coherente con los objetivos de un desarrollo urbano sostenible. A su vez, los ejemplos latinoamericanos más exitosos en esta materia demuestran que no debería subvalorarse la importancia del aporte que puede efectuar al financiamiento urbano el denominado tercer sector (o empresas sociales), sobre todo para activar los servicios sociales territoriales y articular relaciones en los espacios urbanos concretos.

Los autoridades del sistema público, en todos sus niveles, van reconociendo en esta década que su rigidez estructural y administrativa, así

como la insuficiencia de recursos públicos, le impiden abarcar por sí solo todas las tareas e intervenciones que demanda la actual ciudad latinoamericana y caribeña. Tal constatación obliga a establecer una relación paritaria y no competitiva entre éste y las esferas privada y social, lo que a su vez exige construir una gama de propuestas innovadoras y alternativas de políticas, estrategias, objetivos e instrumentos, que combinen los intereses de los actores involucrados con las exigencias del desarrollo urbano sostenible.

Desde esta perspectiva, resulta oportuno reflexionar sobre los enormes desafíos que enfrentan las ciudades de América Latina y el Caribe en este momento, para formular luego las estrategias más adecuadas para abordarlos. Uno de los desafíos pendientes más importantes por resolver en la región es, sin duda, el de la pobreza urbana.

Los diversos artículos incluidos en este libro parecen señalar que el dinámico panorama urbano regional no requiere de soluciones únicas e inmutables, sino más bien de actitudes abiertas, realistas y flexibles, capaces de trazar nuevos caminos para el progreso urbano, y que acojan la diversidad de nuestras ciudades y la rapidez de los cambios, en un marco de participación real de todos los ciudadanos. El municipio emerge como un nivel privilegiado para instrumentar esta nueva forma de hacer ciudad, más allá de las limitaciones que hoy presenta en América Latina y el Caribe. Apoyar su fortalecimiento operativo, financiero y político constituye entonces una tarea prioritaria para iniciativas como el proyecto GUDS, orientadas a fortalecer la sostenibilidad de las ciudades y territorios de la región.

Esperamos que el material de reflexión y análisis que ofrece este libro estimule el intercambio amplio de ideas y experiencias en torno de la sostenibilidad urbana, y colabore a la formulación de agendas de ciudad en que las respuestas a los desafíos de competitividad y equidad urbanas ya no sean contradictorias entre sí, sino que se integren en proyectos de ciudades coherentes y socialmente justas.

Capítulo I

Ciudad y desarrollo en América Latina y el Caribe

Ricardo Jordán¹

A. La ciudad: hábitat del desarrollo humano

Durante el siglo XX y muy especialmente en su segunda mitad, la ciudad, como hábitat social, fue ganando en complejidad, transformándose rápidamente en objeto de investigación y estudio específico en la medida en que se la entendió, como espacio, lugar y objeto de políticas de desarrollo. A su vez, el desarrollo y el mejoramiento del hábitat forman parte del desarrollo humano.

En esta perspectiva, los asentamientos humanos —las ciudades— surgen como los lugares en que se verifican los efectos e impactos del crecimiento y el desarrollo, con sus dimensiones de modernidad, desigualdad, posibilidades y crisis.

En el caso de América Latina y el Caribe, en las ciudades se concentra la mayor cantidad de población y actividades económicas, lo que genera en ellas necesidades de mejores y más complejas políticas urbano-territoriales.

¹ Ricardo Jordán es experto de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de Cepal. Se contó con la colaboración de Matías Bosch.

Las ciudades son, en este sentido, el espacio del hábitat social donde se desarrolla la vida en comunidad, la satisfacción de necesidades, la generación de recursos, y la cultura, en resumen, donde tiene expresión el desarrollo social y económico. Esta particular condición de la ciudad como emplazamiento del desarrollo humano, exige y demanda, para su gestión, una aproximación y un análisis sistémicos que den como resultado una propuesta también sistémica, que se concrete en el aprovechamiento de las potencialidades de la vida en comunidad y la mitigación de los efectos o externalidades del proceso de crecimiento económico y transformación social.

A consecuencia de los nuevos procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios característicos de la globalización, la ciudad, y sobre todo la gran ciudad, la metrópolis, se consolida como un “instrumento” del desarrollo económico. Su funcionalidad limita o facilita las posibilidades de inserción mundial de las economías latinoamericanas, con especificidad regional, es decir, de una integración desde la diversidad, que genere opciones y oportunidades para el logro de mejores niveles de vida y desarrollo.² Al respecto, los recientes procesos políticos, económicos e institucionales en la región —descentralización política, democratización, participación y transformación productiva—, se traducen en una mayor consideración de las ciudades como referentes para una posible solución de problemas colectivos. Un aumento de la conciencia con respecto al valor del bien público y cambios en los sentidos de pertenencia e identidad territorial, abren paso a que la comunidad, como “sujeto”, y la ciudad, como marco de gestión, reemplacen en cierta medida al Estado formal y tradicional. Se compone así un nuevo sistema de decisiones sobre el desarrollo humano, que fortalece las microdecisiones en las comunidades y localidades, articuladas con las de carácter macro; todo ello en el marco del proceso de globalización a escala regional.

La ciudad se nos presenta hoy como la dimensión operativa, totalizante e integradora para la gestación de procesos de mejoramiento de la calidad de vida. Entre éstos se encuentran el cambio cultural y el aumento de la funcionalidad en favor del desarrollo económico y humano, a partir del advenimiento de una dimensión comunitaria más participativa, que genera mayor identidad y mejores posibilidades de organizar una oferta rica y compleja de opciones para el intercambio e inversión en el marco de la globalización.

² Por funcionalidad urbana se entiende niveles de productividad y rentabilidad de los recursos humanos y financieros que permitan asegurar las economías de la concentración, como asimismo, la puesta en valor también creciente de los activos de la ciudad, sus dotaciones materiales y de equipamientos e infraestructura para el desarrollo económico y humano.

Parece necesario profundizar en la noción de la ciudad como un proceso social. Los problemas, así como las potencialidades, forman parte de una historia de prácticas, políticas y cambio cultural. La ciudad entonces, como una entidad en transición, nos plantea el desafío de tener que pensar en el futuro y por lo tanto en los proyectos de país, determinando así responsabilidades individuales y sociales que es necesario asumir. Un compromiso con la ciudad es entonces un compromiso con el desarrollo humano.

B. Articulación global-local

A comienzos del presente siglo, el concepto general de desarrollo ha evolucionado hacia mayores niveles de pragmatismo así como de integralidad. Las afirmaciones absolutas dan paso a consideraciones y condicionantes específicos de momento y lugar. Por ejemplo, las inversiones en capital físico y humano deberían estimular el crecimiento económico y, en general, la experiencia lo confirma. Sin embargo, en ciertos casos, no ha bastado una tasa elevada de inversión y servicios educativos para impulsar un rápido crecimiento (Banco Mundial, 2000). Se han necesitado políticas específicas de fomento a la actividad productiva y regulación de mercados, entre otras. Para los asentamientos humanos, entendidos como macrobienes públicos y colectivos, se ha requerido de políticas, programas y proyectos organizados desde el Estado, con el fin de promocionar un crecimiento y desarrollo, lo que ha permitido rentabilidades sociales más permanentes. Países como Japón y China, ejemplifican que es posible alcanzar un crecimiento económico rápido con niveles altos de intervención pública, y con fuerte arraigo en lo local.

No sucede lo mismo en el caso de la mayoría de los países de América Latina, en los que en aproximaciones principalmente neoliberales, se ha tendido a asociar crecimiento y desregulación al desarrollo económico. Cabe destacar los casos en que se ha aprovechado el potencial de la descentralización a nivel local para, a partir de estrategias de fomento al desarrollo económico, generar condiciones de mejoramiento de la calidad de vida. La experiencia de Cuenca, Ecuador, es una buena práctica de articulación e integración de gestión económica, social y urbano-territorial.

Esto hace surgir una opción de desarrollo que combina indisolublemente grados crecientes de globalización —interacción e integración comercial, financiera, cultural— con el reforzamiento de la identidad y las dinámicas locales. En otras palabras, las políticas de descentralización destinadas a un fomento de las economías con anclaje local

y expresión mundial, constituyen una necesidad en el marco del logro de mayores niveles de desarrollo.

De acuerdo con una aproximación sobre los alcances del desarrollo humano, de la que forman parte los postulados de la comunidad de organismos internacionales, éste debiera sustentarse al menos en cuatro principios:

- En primer lugar, el aumento del ingreso per cápita es uno, aunque no el único, objetivo del proceso de desarrollo. Es necesario fijar y alcanzar metas específicas para elevar la calidad de vida. Particularmente importante es hoy la superación de la pobreza.
- En segundo lugar, es preciso adoptar un conjunto integrado de políticas, combinando de la manera más favorable las tradicionales de carácter sectorial con las múltiples que se desprenden de las demandas de cada lugar y localidad. Para ello se hace necesario contar con un entorno institucional adecuado, una mayor participación social y la conformación de políticas sistémicas, complejas y de múltiples objetivos.
- En tercer lugar, el Estado desempeña un rol vital, que varía en función de las necesidades de cada localidad, como asimismo de las capacidades y nivel de competencia de las institucionalidades existentes.
- Por último, la aplicación de políticas de desarrollo, con especificidad territorial, sustentadas en procesos participativos, ofrecen la posibilidad y capacidad de materializar de mejor forma proyectos estratégicos de escala nacional o de país.

Si el comercio y los flujos financieros internacionales son los principales medios que hacen posible a los países acceder a las dinámicas y los beneficios de la globalización, desde la perspectiva del desarrollo territorial y los asentamientos humanos, hay opciones en materia de políticas de inserción que permiten grados crecientes de articulación y desarrollo de los potenciales de recursos, y la captura de los beneficios del intercambio:

- La primera consiste en una apropiada distribución territorial de la inversión en equipamientos e infraestructura, que permita dotar a distintas ciudades y territorios de las capacidades y condiciones para que en forma directa, pero coordinada e integrada a nivel país, puedan establecer articulaciones y competencias en la economía global.
- Una segunda opción, que se combina con la anterior, desarrolla una política de compensaciones y competitividad a objeto de

asegurar la distribución equitativa y socialmente aceptable de los beneficios directos e indirectos de las dinámicas económicas de la globalización. Los asentamientos humanos son, en este sentido, parte de un sistema de recursos y capital para el desarrollo, y el lugar donde se expresan y materializan las demandas por mayor funcionalidad y calidad de vida. La ciudad queda así entendida como insumo y producto de la globalización.

C. Dinamismo económico, globalización y desarrollo en las ciudades

La globalización y el desarrollo local como fenómenos vinculados, característicos del desarrollo económico y social de la región en los últimos años, otorgan mayor complejidad a la economía y propician una consolidación de la urbanización, como resultado de las economías de aglomeración presente en las ciudades. Así, la concentración de población y actividades económicas incrementa la productividad, lo que es condición de competitividad. En contraste, resulta necesario indicar a su vez las crecientes deseconomías que se generan en los procesos mencionados y que están básicamente referidas a los impactos en las condiciones de habitabilidad y sostenibilidad de las ciudades.

Según datos del Banco Mundial, las “zonas urbanas generan un 55% del producto nacional bruto (PNB) en los países de ingreso bajo, el 73% en los que tienen ingreso mediano y el 85% en los de ingreso alto” (Banco Mundial, 2000). La principal razón de esta alta concentración de la producción y el consumo en las ciudades son las potentes economías de la concentración, de escala e internas, que se verifican en las ciudades, principalmente en las metrópolis. Las ciudades son, en esta medida, la plataforma de equipamientos e infraestructuras que soportan las actividades económicas y productivas, y permiten grados crecientes de especialización y por tanto, de rentabilidad y utilidad a las empresas. De ahí proviene la importancia de la forma en que los gobiernos urbanos resuelven las demandas y los desafíos que impone el desarrollo económico. En ese sentido, el principal objeto de gestión por parte de la política urbano-territorial es precisamente el manejo de estas economías de concentración y de las condiciones en las que éstas se desenvuelven.

La concentración incrementa la productividad de la economía, especialmente en el sector industrial y de servicios. Ello se traduce en aumentos progresivos del valor urbano que se expresan, entre otros, en los

valores del suelo, constituyendo éste en sí mismo un sector de la economía de rápido crecimiento y expansión. Es precisamente este valor creciente de las ciudades relacionado con la economía nacional o regional, lo que hace necesaria una mayor excelencia y efectividad de la política urbana con respecto a la economía política.

En las economías modernas la concentración, la interdependencia y el intercambio ofrecen la posibilidad concreta de aumentar la escala y sobre todo incrementar la diversificación de la economía. De esta forma, la existencia de mano de obra y servicios crecientemente especializados permite que unidades productivas se beneficien de las economías de escala. Se diversifica la oferta y amplían los mercados de trabajo, constituyéndose así las ciudades en nodos de la transformación productiva.

La concentración productiva permite a su vez el descenso en los costos de la transacción y un aumento en la demanda de trabajo. La proximidad en las ciudades logra disminuir los efectos de la distancia económica, por medio de condiciones físicas y funcionales que benefician las dinámicas de crecimiento productivo. Las ciudades permiten y hacen posible grados crecientes de asociativismo productivo, determinado por el desarrollo de actividades económicas crecientemente especializadas, fundamentalmente servicios y redes de subcontrataciones, que se expresan en la conformación de encadenamientos de empresas tanto hacia el origen como al destino, produciéndose de esta forma la concentración económica en uno de los principales activos de las áreas urbanas (Dirven, 2002). Las ciudades son, en tal sentido, funcionales al intercambio, lo que es vital tanto para el desarrollo económico como social. La liberalización del comercio y la integración financiera refuerzan la importancia de las economías de aglomeración y las redes de producción con un sustrato territorial específico, son funcionales al logro de niveles crecientes de competitividad de las economías en la región.

Con la innovación tecnológica y el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio, los beneficios de la concentración se extienden conformándose regiones urbanas extendidas. Estas aglomeraciones territoriales urbanas posibilitan grados crecientes de innovación, lo que permite a su vez un aumento en la competitividad y la diversificación de la base económica urbana y territorial. Tales aglomeraciones sobrepasan las fronteras de “lo construido” y dan lugar a las ciudades-región, donde se estructuran sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol (De Matos, 2001).

Estos territorios económicos y urbanos, como subsistemas abiertos, son considerados tanto desde la perspectiva de su totalidad como de sus partes, atendiendo especialmente a sus propiedades emergentes, es decir, aquellas que se desprenden de las características únicas y particulares y de la interacción entre los componentes del sistema (Kay, 2002).

Desde un ángulo analítico, esto conduce a distinguir entre la repercusión del crecimiento y el desarrollo económico sobre la estructura y el funcionamiento de estos sistemas, y el impacto —hoy aún más importante— de éstos sobre el desarrollo económico, social y humano. Desde la perspectiva de una transformación productiva, el desarrollo de los espacios subnacionales de nivel urbano o territorial puede lograr un efecto de difusión de los beneficios y posibilidades del desarrollo económico y social y del aprovechamiento más eficiente y sostenible de los recursos naturales y humanos.

La historia reciente del desarrollo económico y social en la región da cuenta de estas articulaciones y vínculos. A su vez, la dinámica de formación y reconfiguración de ciudades pone de manifiesto distintas fases y etapas. De una industrialización temprana, en que la urbanización concentrada fue condición para la instalación y expansión del sistema industrial, pasamos a la actualidad, donde en la medida en que el proceso de industrialización se hace más complejo, se registra una mayor difusión territorial de dicho proceso. Los costos y externalidades negativas asociadas a las grandes metrópolis hacen que las ventajas de la concentración disminuyan.

En este contexto, parece relevante la consideración del capital humano y social de cada localidad en función de la acumulación de conocimientos para la innovación. Éstos se constituyen en ventajas competitivas, especialmente de ciudades intermedias y pequeñas, para recoger los beneficios de la transformación productiva y territorial.

En síntesis, tres serían los niveles para dar cuenta de la articulación entre procesos de globalización y procesos de urbanización en la región:

- Los grados y formas de enlaces-vínculos entre territorios y la economía-comunidad global. Éstos son de varios tipos diferenciados: económicos, tecnológicos, culturales, financieros, políticos y de comunicación.
- Los grados y tipos de transformaciones urbano-territoriales, producto o efecto de los variados tipos de articulaciones. Es el nivel donde se verifica una nueva economía urbana (basada principalmente en los servicios) y una nueva gestión urbana (estratégica y participativa), a partir de efectos y transformaciones específicas a cada ciudad o territorio.
- Las razones y causas, principalmente endógenas y de políticas, que explican los grados de reproducción y traslación, o no, de los efectos exógenos a nivel territorial y determinan el reperfilamiento de las políticas urbano-territoriales orientadas al aprovechamiento de las oportunidades y la disminución de la vulnerabilidad que implica la globalización.

Lo anterior da cuenta de variadas y posibles tipologías emergentes de territorios nacionales y subnacionales y da origen a un verdadero sistema de territorios globalizados, de sello y carácter diverso, mas allá de una reduccionista interpretación de la globalización como la simple articulación económico-comercial de las economías nacionales, con asignación territorial por medio del comportamiento de las exportaciones, las importaciones y la localización del capital transnacional.

D. Proceso urbano y desarrollo económico en América Latina

Aun cuando es posible asegurar que existen algunos vínculos directos o causas dependientes entre la globalización y los procesos urbano-territoriales de la región (los rezagos en la información desagregada territorialmente son severos), hay indicios —que constituyen sólidas hipótesis de trabajo— de que la globalización ha impuesto una impronta sobre los fenómenos de ocupación y habitabilidad territorial. Ello conforma un escenario que en lo fundamental significa el surgimiento de desafíos para la instalación de políticas públicas urbanas, entendidas éstas como un conjunto de postulados con su correspondiente “instrumentalización” para preparar a las ciudades, que deben enfrentar las demandas y necesidades impuestas por la globalización.

En lo medular, lo anterior implica producir procesos de acondicionamiento, y la revalorización de la gestión urbano-territorial y los programas públicos de génesis y alcance local. La evidencia demuestra que a medida que los países avanzan en el proceso de desarrollo, según lo reflejan sus aumentos en el producto interno bruto (PIB) y los ingresos per cápita, crece la participación de las manufacturas y servicios. Es por ello que, en general, la transformación productiva de economías basadas en la agricultura a otras basadas en los sectores secundario y terciario, va acompañada de un incremento en la dinámica del proceso de urbanización, que a su vez en algunos casos se expresa en concentración económica y metropolización.

Este cambio en el patrón de producción, distribución y consumo se manifiesta en el proceso de crecimiento y expansión de las ciudades. El proceso de urbanización es el reflejo de este cambio económico y social, que en la actualidad se ve intensificado y extendido con el estímulo que significa la globalización como proceso mundial. La globalización, en la medida en que ofrece la posibilidad de interacción y vinculación entre lugares distantes, también refuerza las ventajas de la proximidad: empresas y personas se benefician considerablemente del acceso en forma concentrada a mano de obra, mercados, servicios e insumos. En las ciudades y especialmente en las

grandes concentraciones urbanas, se expresa este conjunto de condiciones y beneficios, que en función de la globalización son “capturados” por empresas.

Surge una “nueva geografía”, organizada en torno de sistemas urbano-territoriales con importantes niveles de encadenamiento y articulación. La evidencia señala una experiencia rica en modalidades de gestión y administración, que responden a necesidades y demandas del desarrollo de ciudades y territorios, y se muestran como alternativa a modelos estandarizados y globalizados de crecimiento urbano (Kunstler, 1993).

El comercio internacional y los flujos financieros moldean nuevos territorios y conforman unidades de gestión que van más allá de los límites nacionales y tradicionales. Surge una nueva espacialidad de las sociedades y del desarrollo humano, al modificarse las escalas de pertenencia de empresas y familias con respecto al territorio.

Recuadro I.1
PROCESO URBANO Y ECONOMÍA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

La urbanización en la región ha sido y es un proceso trascendente, con implicaciones económicas y sociales que se asocian a una modificación continua de los patrones de producción, distribución y consumo: desde una producción agrícola a una economía industrial primaria a mediados del siglo pasado; hacia un desarrollo del capital financiero y los servicios en la economía global a principios de este siglo. Se observa, a la vez, que el proceso de urbanización presenta una trayectoria relativamente autónoma con respecto a otros hechos y fenómenos que caracterizan a la región, fundamentalmente, el crecimiento asimétrico del producto, las tendencias al aumento de la pobreza, la inequidad en la distribución del ingreso y el deterioro de las condiciones de vida de importantes segmentos de la población. Con un nivel de urbanización que actualmente asciende a un 75%, la región se encontraría en una fase terminal de expansión urbana y en los inicios de una consolidación de los asentamientos humanos. Esto en el marco de importantes heterogeneidades entre países y, lo que es más importante aún, en el interior de cada país.

Fuente: Elaboración del autor.

Una de las características más sobresalientes de la forma de expansión y consolidación de los asentamientos humanos en la región, es el hecho que, de acuerdo a la estadística reciente, la población que habita en ciudades o espacios urbanos da cuenta de los cambios experimentados en el patrón de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, desde aquellos vinculados al mundo rural a otro sustentado en la industria y los servicios de clara expresión urbana.

Un segundo aspecto dice relación con la organización y concentración urbana en grandes conglomerados. Aun cuando se observan grados crecientes de dinamismo de ciudades intermedias y pequeñas, el hecho es que las tendencias indican un incremento sostenido de los contingentes de población y actividades económicas en las grandes ciudades o sistemas urbanos.

Un tercer aspecto se relaciona con el hecho de que la urbanización, como fenómeno-proceso que caracterizó principalmente a la segunda mitad del siglo XX, hoy decrece y se estabiliza dando origen a una ruptura caracterizada por el paso de la urbanización sin fin, al fin de la urbanización.

Particularmente, desde el punto de vista del progreso económico, merece destacarse que el ritmo de expansión del PIB en América Latina y el Caribe experimenta fuertes ciclos de expansión y recesión (CEPAL, 2000). Estos cambios han repercutido en diversos aspectos en los distintos territorios nacionales y muy especialmente en los centros urbanos. Tal vez lo más relevante es la revalorización de las ciudades y su papel en los procesos productivos innovadores y adaptativos. Estos procesos, en el marco de la globalización, han generado una nueva morfología y estructura urbanas, desde una estructura espacial caracterizada por procesos continuos de crecimiento y expansión periféricos, a otra que se caracteriza por una fuerte satelización de la expansión y en algunos casos, por estrategias para la rehabilitación y recuperación de áreas centrales.

Una característica sobresaliente de esta nueva fase de la conformación y consolidación de ciudades, es el proceso de urbanización de la fuerza de trabajo y la población económicamente activa. La transición demográfica que experimenta la región ha dado como resultado una desaceleración parcial de la demanda potencial de trabajo. Aun cuando esta demanda decrece con los cambios experimentados en el ritmo de crecimiento poblacional, en algunos países la crisis económica y su correlato en el aumento de las tasas de desempleo siguen haciendo de este tema uno de los que requiere mayor preocupación en lo que se refiere al diseño de políticas públicas urbanas.

El desempleo de carácter estructural comienza a ser un asunto de máxima prioridad en las agendas políticas de los países de la región. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que en 1998 existían 18 millones de desocupados urbanos. Asimismo, en referencia a la estructura ocupacional, han continuado los desplazamientos de empleos desde la producción de bienes hacia el área de servicios. Lo más importante es que la informalización de la estructura ocupacional ha seguido creciendo en América Latina y el Caribe. Hoy prácticamente el 50% de los trabajadores urbanos se desempeñan en el sector informal; un 16% corresponde a ocupaciones informales en microempresas; el resto lo hace en el sector informal "de sobrevivencia" (CEPAL, 2000).

Una de las características centrales del proceso urbano en la región en la década anterior, es la consolidación de las llamadas ciudades mundiales del capitalismo periférico (Sassen, 1997) que en la región coinciden con las principales áreas metropolitanas y las capitales nacionales. El aumento de la internacionalización de los flujos de capital y trabajo en determinadas ciudades ha fortalecido el papel de éstas como centros de negocios de América Latina, que concentran los mayores mercados accionarios y financieros. Ciudades como São Paulo, o México, D.F., insertas en los países hacia donde se han dirigido mayoritariamente las inversiones de capital internacional, son las que actualmente concentran la base de servicios necesarios para las “funciones de comando del crecimiento económico” — servicios comerciales especializados, finanzas y administración de las informaciones—, que han fortalecido los contactos con los mercados globales y los centros financieros internacionales. Se sumaba a ellas Buenos Aires, antes de entrar en crisis. Desde la perspectiva de la gestión urbana, se articulan esfuerzos de competitividad en otras ciudades capitales de la región para capturar mayores cuotas de recursos internacionales, aun en el marco de mercados más reducidos.

Al mismo tiempo, se han ido consolidando numerosos centros y ciudades intermedias en la medida en que se articulan como territorios integrados al intercambio mundial. En general, estas ciudades cuentan con una base productiva y sociocultural que les permite ser competitivas en alguna medida frente a las metrópolis. Han crecido rápidamente gracias al desarrollo de ventajas competitivas, como son particularmente la adición de valor agregado y la tecnología en la exportación de productos, entre los que se destacan los servicios turísticos. Estas condiciones gestan territorios competitivos o economías de aglomeración (*clusters*)³ territoriales, en los que las ciudades con una base económica de servicios y comercialización desempeñan un papel destacado como nodos de estos sistemas. Por otra parte, se registran procesos de deterioro creciente en algunos de estos centros intermedios, que por diferentes razones no han podido incorporarse a los procesos de intercambio global.

En general, aun cuando la región presenta una alta concentración de población en las metrópolis, en forma paralela se verifica una evolución de los sistemas urbanos hacia patrones más diversificados en relación con los distintos territorios y regiones en países con una alta biodiversidad. Simultáneamente, en el marco de los acuerdos comerciales subregionales (Tratado de Libre Comercio (TLC), Mercosur, y otros), varias zonas limítrofes

³ El concepto de *cluster* se entiende como la concentración, en un territorio particular (que puede ser urbano), de recursos productivos, empresas y actividades comerciales asociadas, y la existencia de instituciones públicas y privadas de apoyo. En el caso de las áreas urbanas, se asocia a los efectos espaciales de las economías de aglomeración que producen especialización en el uso del suelo.

de la región ofrecen ventajas de localización económica y generan oportunidades de trabajo. Con los procesos de integración, las ciudades y territorios de frontera se convierten en altamente dinámicos en términos de empleo y pasan a constituir una de las franjas más atractivas para las empresas. Un ejemplo de dinámica de frontera en los asentamientos humanos es el caso del norte de México, que ha sido receptor de importantes inversiones en capital productivo e inversiones industriales. Si a lo anterior se suma la creciente pacificación de las fronteras, estamos en presencia de nuevos procesos de ocupación del territorio que traerán aparejadas importantes transformaciones territoriales.

La atracción de las llamadas externalidades de frontera genera procesos de movilización poblacional, registrándose importantes movimientos migratorios en esa dirección. Paralelamente, ha seguido reforzándose en los últimos años la ocupación de los espacios interiores y menos densamente poblados de los países. Ello debido principalmente al atractivo que ejercen sobre individuos y empresas los recursos renovables y no renovables de estas áreas. Esta ocupación no reconoce fronteras. Particularmente importante resulta destacar el casi siempre irreversible impacto sobre el medio ambiente, que se expresa en degradación y deterioro de los activos naturales y de recursos existentes. Las condiciones espontáneas y explosivas en que se da la ocupación de estos territorios sobrepasan las posibilidades de gestión, especialmente de los gobiernos subnacionales que presentan severos déficit en estas materias.

La globalización exige y demanda una mayor eficiencia y efectividad de los gobiernos urbanos, puesto que de la capacidad de ellos depende en parte que las empresas puedan mejorar la conectividad con la economía mundial, fundamentalmente en lo que se refiere a la gestión de la plataforma de infraestructuras y equipamientos para la producción. Si globalización y desarrollo local son dos procesos interdependientes, esto debiera expresarse en una estructura territorial del poder político y la toma de decisiones, en la que se conjuguen en los niveles nacionales, regionales y locales las funciones de gestión conjunta público-privada.

La estabilidad de un equilibrio posible entre distintos niveles territoriales depende de instituciones que puedan recoger y transmitir diversos intereses, tanto nacionales como subnacionales, en forma asociativa y cooperativa.

En resumen, la dimensión económica de las políticas públicas urbanas aparece como un asunto emergente de máxima prioridad. Una gestión territorial para y desde lo económico, se perfila como necesaria para el desarrollo humano y económico de los países de la región. Los temas o asuntos de esta agenda económico-urbana son, entre otros: empleo y mercados de trabajo; habilitación y mercado de suelos; gestión de distritos

productivos; infraestructura y equipamiento; micro-empresas y gestión inmobiliaria; proyectos y programas de productividad y; atracción de inversiones.

E. Condiciones de vida y habitabilidad en ciudades

La habitabilidad hace referencia a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades, principal aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrece el medio urbano. Hablamos conjuntamente de la vivienda, los servicios, el espacio público, el saneamiento, entre otros; elementos que permiten condiciones apropiadas de existencia, así como el desarrollo de los potenciales humanos, económicos y productivos de una comunidad.

La evidencia señala la estrecha relación entre crecimiento económico sostenido y generación de mejores condiciones de vida en las áreas urbanas. No obstante, esto no significa que las posibilidades de mejor calidad de vida dependan única y exclusivamente de ritmos altos de crecimiento y de la creación de riquezas. Hasta ahora, la habitabilidad se ha entendido en la mayoría de los casos como una situación estática, en que el patrimonio o las condiciones materiales individuales y colectivas aseguran una mayor y mejor satisfacción de necesidades. Sin embargo, la experiencia ha señalado cómo la habitabilidad se vincula estrechamente a la forma en que se usan y gestionan dichos recursos. Más específicamente, políticas e instituciones capacitadas permiten a muchos países con lentos crecimientos y bajo ingreso per cápita, beneficiarse de más y mejores servicios urbanos.

Es por esta razón que resultan determinantes los mecanismos de gestión urbana eficiente como complemento de la inversión productiva. Son numerosos los casos en América Latina. En las ciudades de Córdoba, Argentina y Curitiba, Brasil, entre otras, formas asociativas de gestión han compensado la falta crónica de recursos, fomentando el acceso de los habitantes a nuevos medios de creación de capital y desarrollo productivo. Así, una combinación entre crecimiento económico y políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida da como resultado una mayor habitabilidad en las ciudades, lo que a su vez genera una mejor dotación de recursos humanos de base para el desarrollo económico.

La globalización ha impuesto un doble impacto al medio urbano. Por una parte, ha significado la transformación de los mercados de trabajo, aumentando para ciertos sectores los niveles de exclusión productiva y por tanto, su segregación y vulnerabilidad. A su vez, la globalización permite a las distintas comunidades organizadas sobre la base del territorio y sus potencialidades, constituirse en agentes promotores del cambio y la gestión

de decisiones que tradicionalmente eran atribuciones casi exclusivas del sector público.

Es en esta perspectiva que habitabilidad también se entiende como un aumento progresivo en la mitigación de la inequidad y vulnerabilidad urbanas. Parece importante en este sentido hacer una consideración explícita del concepto y método de “calidad social” (Mora y Araujo, 2002). Éste asocia y vincula cinco situaciones, que son: afluencia (proporción de la población en estrato socioeconómico alto); pobreza (proporción de los estratos socioeconómicos bajos); equidad (diferencial de la proporción de personas en los estratos más altos sobre la proporción en los estratos más bajos); educación (proporción de personas de educación secundaria completa y más) y; desempleo (proporción de personas de se declaran desocupadas sobre el total de activos). Específicamente, la explicación así como la opción de mejoramiento de la habitabilidad dependerían de una combinación de estos factores y sus principales causas, lo que repercute en la búsqueda y diseño de políticas multipropósito.

De esta forma, las mejoras en las condiciones de vida de los sectores de menores recursos más impactados por problemas asociados a habitabilidad y calidad de vida, se vinculan entre otros al mejoramiento de aspectos relacionados con la distribución del ingreso, el empleo formal, y la falta de acceso a las oportunidades y la toma de decisiones locales.

La región presenta un cuadro que se caracteriza fundamentalmente por el aumento de la pobreza, la exclusión y la segregación. Si bien el incremento en el gasto social ha permitido una mitigación en el rigor de las condiciones de vida de los pobres; la desigualdad e inequidad, principalmente en los ingresos, han tendido a aumentar. En muy pocos países de la región (Bolivia, México y Uruguay), el mayor gasto social fue acompañado de un mejoramiento en equidad.

La pobreza y sobre todo la desigualdad y asimetría en el acceso a los beneficios del desarrollo en las ciudades, son sin duda el principal obstáculo para lograr que las ciudades puedan llamarse sostenibles, y constituyen el desafío más complejo de la gestión del desarrollo humano. La desigualdad se asocia a la descomposición de la estructura social y su expresión en patologías sociales diversas, entre las cuales, en los últimos años, la violencia y la criminalidad adquieren expresiones de magnitud. El mejoramiento y cambio en las condiciones de vida de los sectores con menores recursos y más afectados por problemas ligados a habitabilidad y calidad de vida, se vinculan, desde el punto de vista estratégico y de diseño de política pública, con asuntos que van desde la distribución del ingreso y el empleo, hasta aspectos relacionados con la falta de acceso a las oportunidades y la toma de decisiones locales. Es por ello que la pobreza se asocia con vulnerabilidad cuando se trata de disponer de un marco de acción en favor del desarrollo

humano,⁴ entendida ésta como un universo de condiciones de vida expuestas a los cambios experimentados en el medio económicosocial. La actual crisis económica y social en Argentina, por ejemplo, da cuenta de estas condiciones de vulnerabilidad y lo que es más significativo, de las formas de ajuste a los sucesos del entorno. Todo ello en el marco de severos procesos de empobrecimiento de la población.

A partir de este enfoque de vulnerabilidad, las condiciones de pobreza no sólo se refieren a un conjunto no menor de carencias y déficit materiales; además, incorporan otras carencias en cuanto a los aspectos sociales (organización y emprendimientos colaborativos) y lo que es más importante, los déficit de acceso al trabajo, salud y educación entre otros; estos últimos dicen relación con las formas de organización social mediatizadas por el Estado y la práctica pública. Por último, también se da cuenta de los activos y el patrimonio existentes de nivel familiar y de grupo, como recurso para el cambio en las condiciones de pobreza.

Según recientes acuerdos globales, traducidos en las Metas del Milenio, uno de los asuntos que concita la mayor convocatoria de los organismos internacionales y los países, es lograr para el año 2015 disminuir la pobreza a al menos la mitad y eliminar las condiciones de precariedad del hábitat que se expresan especialmente en los tugurios y la marginalización (Banco Mundial, 2002).

Esto significará una importante movilización de recursos y una coordinación apropiada entre organismos internacionales de asistencia al desarrollo y las acciones, programas y medidas que se vayan a implementar en los países. Supone, más allá del solo apoyo financiero a los programas nacionales en favor del desarrollo humano, la formulación de alternativas de políticas basadas en la búsqueda y el logro de niveles crecientes de equidad e inclusión, como asimismo ampliar las condiciones para la sostenibilidad del desarrollo económico y social en la región.

Para hacer más habitables los asentamientos humanos es necesaria la reducción de la pobreza y la desigualdad. La mitigación de estos problemas de la vida urbana no sólo entraña la modificación de las condiciones del entorno, entendida ésta como una mayor dotación material, sino además la generación de capacidades individuales y sociales para poder aprovechar las ventajas de un medio en crecimiento, y asimismo evitar las desventajas y la severidad de sus adversidades.

Un avance hacia el mejoramiento integral de la habitabilidad nos remite a temas fundamentales, como son: la accesibilidad a servicios básicos;

⁴ Actualmente, no existe una definición de consenso del concepto de vulnerabilidad, el que se puede enfocar desde el punto de vista económico, social, físico o inclusive psicológico. Se trata entonces de un concepto de base para análisis y propuestas de políticas públicas.

la disminución de la violencia y gobernabilidad; la dotación de vivienda; el entorno urbano y el espacio público seguro y saludable; la pobreza y la riqueza urbana; el suelo y la regulación; la recuperación de centralidades; la participación y la gestión.

F. Gobernabilidad urbana

En América Latina y el Caribe, el mejoramiento de la funcionalidad y la habitabilidad impone nuevos requisitos a la gestión y las políticas públicas urbanas, donde los temas de gobernabilidad, el mejoramiento de capacidades institucionales y la participación ciudadana cobran máxima importancia. Un buen gobierno o una buena gobernabilidad se relacionan especialmente con la responsabilidad de los gobiernos de la ciudad respecto del uso eficiente de los recursos públicos y sobre todo con su capacidad de armonizar las demandas e intereses diversos, en un marco de integración social y desarrollo humano. Esta gobernabilidad supone entonces niveles de articulación entre los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental con la determinación precisa de responsabilidades e incentivos. Es aquí donde cobra máxima importancia la participación ampliada a los grupos y sectores de la comunidad, reconociendo su aporte como principal recurso para la gestión.

Forma parte de los mejoramientos en la habitabilidad urbana, la instalación de gobiernos urbanos eficientes, que en el marco de sistemas de gestión mixtos —público y privado— puedan en grado creciente resolver los asuntos antes enunciados. También resulta relevante el cambio programático en cuanto a la forma de organizar la ejecución del presupuesto público, y del uso eficiente de instrumentos económicos de incentivos, entre ellos los impuestos y subsidios. Esos gobiernos urbanos multiniveles debieran, en esta perspectiva, combinar regulación con inversión, en un marco estratégico para el desarrollo de un programa-ciudad.

En los países en desarrollo, el sector público mantiene altos grados de responsabilidad con respecto al entorno urbano. En muchas ciudades todavía el sector público es dueño de una parte importante de las tierras, sobre todo en algunas ciudades intermedias, donde no se observa un gran dinamismo de la actividad inmobiliaria privada. Esto presenta una oportunidad para la elaboración de programas de habilitación y usos del suelo en el marco de programas de incentivos y atracción de inversiones. Surge además la posibilidad de articular programas para disminuir los efectos resultantes de la segregación del crecimiento urbano.

Muchos países de la región han organizado y mantenido programas de bancos de tierras, específicamente orientados al control de la especulación con éstas; logrando así proveer tierras de acuerdo con un plan urbano y

controlar la segregación severa, y facilitando finalmente el acceso a la tierra a los sectores de menores recursos. Además, dichos programas proveen muchos servicios, especialmente aquellos basados en redes: agua, alcantarillado, electricidad y gas. Es cierto que las propuestas de privatización de los servicios han significado una pérdida de la tuición directa sobre su producción. Sin embargo, en algunos países el Estado ha mantenido su responsabilidad con respecto a las normativas y la regulación en la operación de las empresas encargadas, garantizando la distribución y cobertura de los servicios.

Estos casos pueden considerarse un buen ejemplo de articulación público-privada. Por ejemplo, en la ciudad de Cuenca en Ecuador, se ha podido armonizar el mejoramiento de las empresas públicas mediante la gestación de un conjunto de empresas relacionadas por medio de subcontratos de carácter privado. Paralelamente, se registran procesos de privatización de los servicios públicos sin la construcción de marcos normativos y regulatorios, lo que obstaculiza las posibilidades de una eficiente articulación publico-privado en el marco de objetivos de desarrollo humano.

La búsqueda de mayor eficiencia ha significado la aplicación de modelos de cooperación y asociación público-privada, a los que se agrega la participación de las organizaciones comunitarias. Un nuevo gobierno urbano se sustenta precisamente en estos modelos, en los que se experimenta la articulación de intereses de variados actores, lo que nos remite a una nueva y compleja gobernabilidad de contrastes y conflictos entre actores, y a la vez, de una mayor identidad y compromiso.

Este gobierno, sustentado en asociaciones y alianzas estratégicas, reconoce las capacidades de las organizaciones civiles y comunales para identificar los problemas de carácter local y sus causas, organizar y administrar iniciativas surgidas en las propias comunidades, y atender fórmulas de seguimiento y fiscalización de los desempeños públicos y privados.

La experiencia de asociativismo para el gobierno urbano señala la existencia de cuatro tipos básicos de obstáculos o problemas para su puesta en marcha:

- el primero, de carácter psicológico, que significa el quiebre con formas y procedimientos tradicionales, en los que se entiende al municipio o autoridad pública como proveedor exclusivo de los servicios;
- el segundo, de carácter económico, se vincula a los altos costos de las inversiones necesarias para la aplicación y mejoramiento de redes de base en los servicios;
- el tercero, de carácter técnico-organizativo, se asocia a las dificultades en la formación de organizaciones colectivas: baja

capacitación, falta de liderazgo, poca participación sistemática, problemas de financiamiento;

- el cuarto, de carácter comunitario, dice relación con la falta de confianza entre participantes, y entre éstos y las instituciones del entorno y con el relevamiento de los potenciales de la acción colectiva (Banco Mundial, 2000).

Para que el desarrollo urbano, entendido como una sinergia entre mayor habitabilidad y mayor funcionalidad, tenga éxito, resulta necesario un gobierno “de la ciudad”, que en el marco de una gestión estratégica y de un proyecto urbano, se plantee la construcción del hábitat como un asunto de bien público con grados crecientes de inclusión social.

G. Políticas públicas: perspectivas para el desarrollo en y de las ciudades

Sobre la base de la consolidación de un nuevo orden urbano-territorial en los países de América Latina y el Caribe, producto de las necesidades de la economía industrial y comercial de aprovechar las ventajas competitivas de los distintos territorios como forma de crecimiento y desarrollo, comienza a surgir el requerimiento de articular este nuevo orden en materia de gestión urbano-territorial, a objeto de procurar un reposicionamiento de estos distintos espacios subnacionales en función de los capitales existentes en materia de recursos humanos y naturales, y en articulación con la economía global.

El nuevo orden territorial, que en general se expresa a partir de un aumento de la movilidad de los factores de producción, principalmente trabajo y capital, se deriva de la reproducción del modelo de exportación nacional en escalas territoriales menores. Se relaciona con un aumento de la diversificación de los servicios y las subcontrataciones; un incremento en los flujos de capital y de producto; una segmentación de los mercados; una movilidad de los insumos y un cambio tecnológico.

A la luz de estos procesos, el nuevo orden se puede caracterizar por la conformación de territorios productivos especializados, organizados alrededor de centros urbanos de servicios donde se producen las “transacciones” con la economía global. A otra escala, surgen corredores productivos y comerciales, megaeconomías de aglomeración, polos tecnológicos y de innovación especializada, ciudades de alta especificidad funcional —tales como puertos—, y a una escala más focalizada, se desarrollan sistemas de centros urbanos, diversificados y de alta interconectividad.

Aparece así la necesidad de una reconfiguración institucional, legal y política, que se articule positivamente con las demandas y potencialidades que este orden territorial en consolidación exige. La necesidad de una política desde el Estado, que combine lo público con lo privado, estimule la competitividad y cooperación interterritorial y a la vez asegure un reposicionamiento gradual de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el desarrollo de los potenciales de recursos de los diversos espacios subnacionales. En el caso de regiones y territorios, esto se expresa en políticas de ordenamiento territorial ampliado, de regulación y fomento del desarrollo productivo, y en el caso de ciudades, significa la instalación de sistemas de gestión diversificados, que atiendan en primera instancia a los espacios urbanos consolidados así como a los espacios urbanos en transición.

Lo señalado anteriormente implica un cambio de las prácticas de los años ochenta y noventa —que promovían la desregulación y el desmontaje de la institucionalidad política urbana— por nuevas prácticas de regulación parcial, que al garantizar equidad, acceso y competitividad a los distintos actores en el desarrollo, faciliten y promuevan grados crecientes de inversión tanto pública como privada.

Desde la perspectiva de la inversión y el financiamiento, en las ciudades se hace necesario materializar en forma creciente servicios básicos que soporten el crecimiento económico. Esta tendencia a un mayor gasto en infraestructura, se verá intensificada si se considera la incorporación de un importante contingente de nuevos residentes urbanos para los próximos 30 años.

En las ciudades de la región, esto entraña un doble desafío: hacerse cargo de los enormes y cuantiosos déficit de arrastre, además de generar las condiciones básicas en materia de infraestructura y equipamiento que la nueva población que se incorpore requerirá. La discusión acerca del financiamiento público o privado, nacional o local aparece como un asunto para ser resuelto por parte de una nueva gestión urbana que se articule con el fin de mejorar las condiciones de acceso a nuevas fuentes de financiamiento. Es en esta perspectiva que surge el refuerzo de la institucionalidad de nivel local, la descentralización y el fomento productivo territorial como opciones viables para el desarrollo futuro.

Una opción instrumental en la dirección antes señalada, exigiría mejorar las capacidades de empresas y familias para seleccionar un emplazamiento urbano eficiente que permita aprovechar las economías de aglomeración (*clusters*). Ello demanda políticas urbanas proactivas con respecto a un mercado inmobiliario, e incentivos económicos a la localización; todo ello como complemento de las regulaciones y zonificaciones. Desde esta perspectiva y como forma de ir construyendo un hábitat de acuerdo con las necesidades y exigencias de funcionalidad y calidad de vida, el Estado

deberán determinar las formas y alcances con que se usará la parte pública de los suelos que integran el universo urbano.

En este sentido, la habilitación de tierras a partir del uso de instrumentos de compensación que garanticen la mitigación de los procesos de segregación, así como la conformación de un conjunto de opciones de acceso al mercado de suelo por parte de los sectores de menores recursos, como por ejemplo, los bancos de tierras y el acceso cooperativo a las tierras, la formalización de mercados y la titulación, parecen ser útiles en el momento de organizar esquemas de gestión para la inclusión social y el acceso equitativo.

En esta perspectiva es fundamental suplir el déficit crónico de información sobre la demanda de tierras que existe en muchos países. En lo referente a incrementar el acceso al suelo, en resumen se debieran considerar los problemas potenciales de la legislación, las regulaciones de zonificación y los códigos de construcción; y asimismo, simplificar y ampliar los programas de titulación, considerar a los bienes raíces como un conjunto de derechos sobre el patrimonio inmobiliario; y desarrollar proyectos urbanos integrales, combinando las agendas de funcionalidad y habitabilidad en áreas y sectores específicos con regímenes de administración y gestión particular (distritos productivos urbanos, administración y gestión para la microplanificación).

La doble necesidad de una mejor funcionalidad del desarrollo urbano, así como el logro de niveles mayores de calidad de vida, imponen a la agenda integrada de ciudad —que combina los temas de funcionalidad y habitabilidad— una particularidad en cuanto a combinar políticas y programas sectoriales en el marco de una promoción de alianzas estratégicas entre el sector privado, el sector público y la comunidad.

Esta agenda podría constituir una política urbana integral, que combine crecimiento y desarrollo con una mitigación de los niveles de pobreza y deterioro de la habitabilidad, avanzando desde la simultaneidad territorial de los programas a una mayor integración de éstos.

Tanto en la inequidad como en la pobreza inciden factores patrimoniales. El acceso a la vivienda, la propiedad de suelo, los servicios urbanos y los bienes públicos —en este caso, el espacio público— forma parte de los factores estructurales de la pobreza que se vinculan a la gestión y política urbana en cuanto a lo físico-material. Las diferencias en oportunidades e ingresos, plantean a las políticas de hábitat la necesidad de reconfigurar una agenda que integre los factores de funcionalidad con los de calidad de vida y desarrollo social.

La agenda de ciudad, en esta óptica, es principalmente movilizadora de los recursos que existen y sus dotaciones, y debería plantear un aumento de protagonismo y autonomía en la toma de decisiones, reconociendo la

especificidad territorial y la diversidad sociocultural, que en definitiva se traducen en diversas y complejas necesidades, demandas, posibilidades y potenciales.

Las necesidades de transformación urbano-territorial impuestas a las ciudades y territorios, se traducen en la implantación de nuevos modelos y formas de gestión, en el sentido de aprovechar las posibilidades y oportunidades de crecimiento y desarrollo de las distintas economías territoriales, lo que dependerá en buena medida de las formas de gestión asociadas. También dependerá de ellas la amortiguación de los impactos más severos de los ciclos recesivos en la economía.

La alta interdependencia entre los temas antes señalados, así como la complejidad con que se presentan los problemas, indicarían la necesidad de una aproximación diferente a la de las intervenciones sectoriales tradicionales, un acercamiento integral que dé cuenta, tanto en el análisis como en las propuestas, de los diferentes enfoques, aproximaciones e intereses. Estas nuevas formas de aproximación sistémica al diseño de política urbana exigen una completa revisión tanto de las responsabilidades institucionales y particulares, como de los instrumentos y la base jurídico normativa que sustenta la gestión.

Por ello, en algunos países de la región (Brasil y Chile) se comienza a producir una reflexión e indagación en el marco de la modernización del Estado, que conduce al planteamiento de reformas urbanas. Desde la perspectiva de los fundamentos y criterios para el cambio en la manera de organizar una práctica renovada en favor del desarrollo urbano-territorial, las reformas consistirían básicamente en:

- Desarrollo institucional, que corresponde a un conjunto de recomendaciones y acciones para la adecuación de las instituciones a cargo del desarrollo urbano-territorial, que deberán responder a los desafíos planteados para una reforma urbana, a saber, preparar las ciudades para los cambios radicales que se experimentarán en los próximos años a raíz de las transformaciones en el mercado laboral, la expansión de las comunicaciones y las transformaciones sociales y culturales.
- Gestión del desarrollo urbano-territorial, que se refiere a un conjunto de acciones y propuestas para mejorar la gestión del proceso de desarrollo urbano, fundamentalmente por parte del sector público. En esta línea, se intenta compatibilizar en forma eficiente un conjunto de demandas de desarrollo territorial enmarcadas en el cambio productivo y social del país, con una oferta público-privada que rentabilice, no solamente el capital, sino que también consiga grados crecientes de calidad de vida urbana.

- Financiamiento del desarrollo urbano y territorial, que dice relación con un conjunto de acciones orientadas a ampliar la disponibilidad de recursos financieros para dotar al sistema urbano nacional de mejores estándares y condiciones. Estos sistemas de financiamiento incluyen a las acciones de gestión e inversión sectorial coordinadas para la aplicación de políticas y programas de mejoramiento y desarrollo urbano. Entre otros, se traducen en proyectos que apuntan a la renovación y regeneración del tejido urbano; el mejoramiento de espacios públicos e infraestructura; la realización de intervenciones urbanas estratégicas, principalmente en las áreas periurbanas y en torno de las economías de aglomeración urbanas; la construcción de viviendas sociales; la densificación; el mejoramiento de los estándares de los servicios y el equipamiento y la conservación del patrimonio urbano. Todo ello en procura de un mayor equilibrio entre habitabilidad y funcionalidad.
- Manejo ambiental urbano, que corresponde a un conjunto de orientaciones y propuestas con el objetivo de dar expresión urbano-territorial a los principios de la sostenibilidad: interdependencia, diversidad, asociatividad, flexibilidad y reciclaje. Éstos deberán transformarse en guías metodológicas para el diseño de políticas urbanas que incorporen conceptos y metodologías en torno de la gestión ambiental del territorio y las ciudades. Córdoba en Argentina, Manizales y Bogotá en Colombia, y Santiago en Chile son algunos de los ejemplos donde la gestión ambiental se ha incorporado con éxito a los desafíos urbanos, con apego a los requerimientos económicos y financieros, y teniendo en cuenta las necesidades y déficit sociales.
- Fortalecimiento de la participación y la ciudadanía, lo que hace referencia a propuestas orientadas a incorporar la participación de la ciudadanía en la identificación de necesidades, la formulación de propuestas e iniciativas, y la ejecución, mantención, control y seguimiento de ellas en el marco del desarrollo urbano-territorial. Las propuestas son necesarias para la materialización de fórmulas de participación con delegación de responsabilidades, ejecutorías y toma de decisiones.

Estas tendencias en materia de consolidación de nuevas y renovadas prácticas de gestión urbano-territorial se relacionan con lo siguiente:

a) Los procesos de descentralización, que coincidieron con la apertura, liberalización y globalización de la economía. En efecto, la reducción del ámbito de acción de los gobiernos nacionales y las mayores responsabilidades asignadas a los gobiernos locales han implicado un cambio de enfoque, que implica pasar de un concepto de espacio homogéneo, sobre el que se proyectan los temas vinculados a la aglomeración y distribución de actividades, distancia y costo de transporte, a un nuevo concepto, el de territorio, que supone la heterogeneidad, o sea, la consideración explícita e integrada de variables económicas (tejido productivo y mercado del trabajo), las características medioambientales, los agentes sociales y su movilización alrededor de estrategias de desarrollo territorial, léase ordenamiento territorial y reformas urbanas. Los procesos contemporáneos de ordenamiento territorial y las reformas urbanas dan cuenta de la intencionalidad y voluntad política de inducir cambios institucionales y operacionales en la gestión.

b) Cambios desde una racionalidad de planificación que se entendía básicamente como un ejercicio centralizado de decisiones de asignación, a otra que se sustenta en el carácter colectivo y heterogéneo de la base social. Es decir, bastante lejos de aquellos enfoques que veían a la ciudad y el territorio sólo como lugar de reproducción de la fuerza de trabajo y las condiciones de producción. La gestión tiende ahora a transformarse en un ejercicio participativo, en la perspectiva de conformar un proyecto de ciudad, con la municipalidad como centro articulador de una gestión negociada entre diversos actores. Particularmente importante resulta la implantación en varios países, en este nivel, de los presupuestos participativos.

c) La idea de gestión en ejes temáticos estratégicos, que significa generar capacidades de estimular, orientar, consensuar y coordinar las acciones de diversos actores e intereses, fortaleciendo las relaciones entre sociedad civil y gobierno en el marco del desarrollo económico local. Ello implica competir por la gente y no sólo por el capital. En este sentido, se sugiere un cambio mayor en la práctica y las políticas de desarrollo, dando prioridad al logro de la reproducción del recurso humano más que del financiero, y a una búsqueda mayor de rentabilidad social que económica. A modo de ejemplo, considérese lo que está sucediendo en términos de habilitación y mercados de suelo.

Recuadro I.2
HABILITACIÓN DE SUELOS Y MERCADO

En los asentamientos humanos de la región, se mantiene una fuerte presión sobre la habilitación de suelo. A medida que aumentan los niveles de ingreso, se expande la demanda de suelo para vivienda, equipamientos, servicios e industrias y otros. Esto, aun cuando el crecimiento poblacional en las ciudades se ha desacelerado. La presión sobre las tierras se origina en dos tipos de demanda diferenciada: la primera, proviene de los sectores de altos ingresos, que encuentran en el mercado de suelos una oferta adecuada y presionan por una mejor calidad de vida en las periferias distantes, pero articuladas con la ciudad tradicional. Un caso emblemático es el de Santiago de Chile, donde algunas tendencias señalan que se necesitará habilitar 30 mil há para aproximadamente 2 millones 500 mil nuevos habitantes. Esto se relaciona con las políticas urbanas en cuanto a cómo combinan y en qué proporciones favorecen procesos de extensión, densificación y satelización.

Los sectores de menores recursos organizan estrategias de sobrevivencia sobre la base de la ocupación de tierras generalmente en sectores vulnerables. Por consiguiente, se constituyen mercados informales de la tierra, con expresión territorial tanto en la venta de suelo, como es vivienda e infraestructuras básicas que suplantán al mercado y el Estado, proveyendo suelo para edificaciones generalmente no reglamentadas.

Las políticas y los programas referidos a la habilitación y mercado de suelos, tendrán necesariamente que mejorar la articulación entre gestión pública y gestión inmobiliaria. Una forma de llevar a la práctica una política de suelos integrada es preparar intervenciones mixtas, fundamentalmente en la periferia, que combinen las inversiones públicas en infraestructura y equipamientos, con las privadas en materia de construcción de vivienda y espacio público. Algunos países de la región discuten la posibilidad de que el Estado considere la adquisición de tierras de manera de asegurar la formalización de su tenencia por parte de los sectores de menores recursos, mediante localizaciones no segregadas de los beneficios de la ciudad, e insertar a estos sectores en el mercado formal de la tierra. Simultáneamente, parece necesario el diseño y puesta en práctica de rehabilitación económica y social en sectores "internos" en la ciudad, promoviendo la densificación por medio de proyectos de barrios.

Fuente: Elaboración del autor.

d) La productividad urbana como objetivo básico del desarrollo a la escala de los asentamientos humanos. Como se mencionara en el marco de la globalización, las ciudades han adquirido una importancia económica clave, estructurándose como los puntos articuladores de las relaciones regionales y mundiales para el flujo de bienes y servicios. En este contexto, los objetivos de la ahora llamada gestión urbana se orientan al aumento de la productividad urbana, entendida ésta como un incremento en la rentabilidad social y económica de los recursos comprometidos en los procesos de inversión y gasto a escala urbana. Esto se traduce en una

orientación básicamente funcionalista del desarrollo urbano, que se hace necesario “equilibrar” atendiendo a la distribución de beneficios y la calidad de vida. Es así como se va imponiendo la idea y práctica de una gestión urbano-territorial que se organiza alrededor del fomento del desarrollo productivo en el ámbito local, con el objeto de aumentar la competitividad territorial. Particular importancia reviste la consideración de los asuntos del empleo y los mercados de trabajo dentro de las áreas urbanas.

Recuadro I.3
EMPLEO Y MERCADOS DE TRABAJO

En el marco del proceso de urbanización de la fuerza de trabajo y la población económicamente activa (PEA), la estructura ocupacional muestra: desplazamientos de empleos desde el sector de producción de bienes hacia el área de los servicios; “informalización” con especial crecimiento del sector de sobrevivencia; mayor aumento del empleo informal en microempresas; incorporación creciente de las mujeres a la fuerza laboral; desequilibrios y desigualdad de género en la generación de ingresos.

Desde el punto de vista del incremento de la productividad en la región, los esfuerzos en el marco de la generación y el mejoramiento de la dotación de empleos e ingresos se relacionan con la disminución del empleo precario y el apoyo al sector informal.

Para ello se hacen necesaria la aplicación de programas de capacitación laboral, el aumento en el manejo de activos en los sectores de menores recursos, la capacitación en grupos focalizados, y la organización de microempresas a partir de esquemas de microfinanciamiento y microcrédito. Ello porque en los próximos años se incorporarán a las ciudades importantes contingentes de población, que desde esta perspectiva constituyen un mercado para el consumo de bienes y servicios, fundamentalmente en lo que se refiere a la “construcción del hábitat” en sus aspectos físico, de materiales y de servicios. Los programas de empleo y generación de ingreso urbanos deberán preparar una oferta en cantidad y calidad acordes con estas nuevas demandas.

Desde el punto de vista más específico del desarrollo urbano, estos programas deberán combinarse con otros que tienden a aumentar el patrimonio en los sectores de menores recursos. Especialmente, lo que se refiere a la tenencia del suelo y la vivienda.

Fuente: Elaboración del autor.

e) La articulación público-social-privada, que desde la perspectiva del gobierno local y de las formas de gobierno emergentes, se constituye en un eje de la organización de las responsabilidades del desarrollo urbano. Una opción que comienza a extenderse es la consolidación de una

asociatividad público-privada para la gestión y administración de partes o secciones del territorio de ciudades sometidas a regímenes especiales de inversión y norma. Esta relación va acompañada de la conformación de agencias de desarrollo público-privadas. En muchas de las ciudades principales de los países de la región, se han estructurado o están por desarrollarse corporaciones u otras instancias equivalentes para mejorar la articulación público-privada.

f) La preocupación por un enfoque de sostenibilidad en el desarrollo urbano constituye una prioridad aceptada y compartida. Son numerosos los casos en que han sido aplicadas agendas de desarrollo y gestión ambiental, en procura de grados crecientes de sostenibilidad en el desarrollo urbano. Esta es una preocupación creciente por dos temas en paralelo. En primer lugar, el aumento de externalidades ambientales, que básicamente se refieren a la contaminación y degradación en sus diferentes formas. En segundo lugar, el ahorro sistemático en el uso de recursos materiales y energía, entre los que sin duda el más importante resulta ser el agua. También forman parte del postulado de la sostenibilidad urbana el mejoramiento de vecindarios y barrios sobre la base de la construcción de ciudadanía. Esto nos remite necesariamente al tema del financiamiento urbano y la generación de ingresos por parte de los gobiernos de la ciudad, como asimismo a la necesidad de una mayor fuerza política para la “instalación” y desarrollo de una agenda sostenible urbana a nivel de ciudad.

H. Conclusiones y comentarios finales

En América Latina y el Caribe, el proceso de urbanización se proyecta a partir de la ruptura con las características de expansión que históricamente adoptó en la región. Estamos en presencia de un crecimiento de ciudades que avanza sistemáticamente, sobre todo en lo que a concentración se refiere. Esto ocurre al final del cambio de patrón de asentamiento de la población desde uno agrícola, que dominó la primera mitad del siglo pasado, a otro en que la población mayoritariamente habita ahora en ciudades. Es necesario reconocer las diferencias al considerar a los países en particular, aun cuando prácticamente todos presentan tendencias a una consolidación del hábitat urbano. La urbanización de la economía y la población es uno de los hechos más significativos del desarrollo humano en la región, en la que hoy la mayoría de la población y de las actividades económicas se asienta en las ciudades.

Los escenarios futuros imponen la necesidad de una organización territorial sólida, capaz de articular más adecuadamente la forma en que esta transición urbana puede colaborar y ser parte de los objetivos nacionales

y regionales de desarrollo económico y sobre todo de reducción de la pobreza. Se requiere una política fiscal coherente con el desarrollo de los espacios subnacionales, las regulaciones para la sostenibilidad del medio urbano, los arreglos para la cooperación público-privada en la provisión de equipamientos e infraestructura y el desarrollo de mercados de bienes y servicios a nivel local, que son parte de las posibilidades y alternativas que ya están en desarrollo en varias ciudades y localidades.

Actualmente, la estructuración de un “paisaje urbanizado” en la región se asocia a la existencia de un vínculo entre desarrollo económico y desarrollo de la ciudad. Se entiende este último, como un aumento en la productividad de la plataforma de infraestructuras y equipamientos, que sostienen la inserción comercial y financiera de los países latinoamericanos y del Caribe en la economía global.

Por consiguiente, se necesita un mejoramiento constante en el nivel de servicios, tanto a la empresa como a la familia, para lograr un aumento en los beneficios y la productividad de la actividad económica. Desde la perspectiva de la sostenibilidad, esto significa una relación más equilibrada para alcanzar una mayor y mejor habitabilidad en las ciudades, y grados crecientes de funcionalidad.

Resulta importante considerar las condiciones materiales implícitas en estas dimensiones del desarrollo urbano, pero además resulta clave para los desafíos que vienen, la acumulación de capital social y lo referente a cambios y transformaciones en la gobernabilidad.

Una política urbana acorde con los desafíos que se imponen deberá necesariamente ser capaz de combinar, en un solo esquema de gestión, los asuntos relacionados con la productividad del medio urbano destinada a ofrecer mejores posibilidades a la economía de los países de la región, con los desafíos de una mayor inclusión social y mitigación de la pobreza.

Parece necesario un marco renovado de políticas públicas —basado en la reflexión, discusión, diseño y aplicación—, que combinando las aproximaciones antes mencionadas, permita la construcción de una agenda que otorgue capacidades a los países de la región para hacerse cargo entre otros aspectos, de los desafíos inherentes a enormes volúmenes de dotaciones materiales para la población que se incorporará en los próximos años a las áreas urbanas.

Tal vez lo más relevante en este renovado marco de políticas, sea aprovechar los potenciales que la situación de expansión y consolidación de los asentamientos humanos trae aparejados. Si pensamos en los severos déficit de empleo en la región, especialmente en los sectores más postergados de la población, se podrían encontrar en la “construcción del hábitat” las demandas que eventualmente será posible satisfacer. Ello sobre la base de

políticas urbano-territoriales, que consideren la organización de una oferta rica, variada y que permita, por esta vía, mitigar las situaciones críticas de pobreza, desempleo y precariedad del hábitat.

La reciente crisis, caracterizada entre otros aspectos por el empobrecimiento de la población, ha puesto de relieve formas asociativas de sobrevivencia, de las que esta “construcción del hábitat” aparece como una forma posible de generación de empleo e ingreso. Precisamente, es parte de una política de empleo urbano la consolidación de redes de intercambio en función de las demandas urbanas por suelo, vivienda, servicios y equipamientos. Los servicios en función de la construcción y consolidación del hábitat podrán ser entonces la base para la integración de un sistema productivo sustentado en microempresas, con fuerte arraigo territorial y un mayor acceso a los medios de producción. En tal sentido, la mitigación de la pobreza y la inequidad se refiere a la inclusión de amplios sectores que se encuentran marginados del trabajo y además, a los esfuerzos por la habilitación y consolidación de las ciudades. Por lo tanto, los sectores aún postergados constituyen un enorme potencial de fuerza productiva para el cambio y la innovación, en el marco de nuevas dinámicas económicas en los países de la región. Frente a los desafíos futuros de más ciudad y más ciudadanía, se hacen necesarias políticas públicas para la “producción de ciudades” sostenibles y generadoras de riqueza. La acumulación de capital físico como satisfactor de demandas en expansión, se asocia necesariamente a la acumulación de capital social.

Los sectores pobres —más de 200 millones de habitantes de la región— representan simultáneamente un potencial de trabajo y de mercado. Esto demanda atender a la precariedad de nuestras economías y fundamentalmente a la del hábitat, incapaces actualmente de aprovechar los recursos humanos, sociales y naturales existentes, así como las dinámicas externas favorables sobre la base del intercambio y la ampliación de mercados.

Capítulo II

La nueva gestión urbana

*Marcello Balbo*¹

A. Introducción

Dos elementos contextuales caracterizan al actual proceso de estructuración del territorio en América Latina: las altas tasas de urbanización de la población y el proceso de internacionalización de los mercados. Las transformaciones que se están realizando a escala territorial, como aquellas que interesan a la ciudad, han de ser interpretadas a partir de este escenario, que en parte es común con otras regiones del mundo en desarrollo, pero que también es específico del continente latinoamericano.

Se conoce que la concentración de la población en las áreas urbanas, que varía de un mínimo de 39.7% en Guatemala a un máximo de 91.3% en Uruguay, con un promedio del 75.3% en toda la región, comprendido el Caribe, coloca a los países de América Latina en una situación similar a la de América del Norte, donde las tasas de urbanización son ligeramente más elevadas, y a la de Europa, que registra en cambio tasas inferiores (Naciones Unidas, 2002). Más allá de la comparación con otros contextos, cuya utilidad

¹ Marcelo Balbo es Director del Master en planificación urbana y territorial para países en desarrollo del Departamento de Planificación, IUAV - Università degli Studi, Venecia (Italia).

explicativa está muy limitada por las características históricamente diferentes del proceso de urbanización en la región, lo que en realidad los datos indican es la conclusión de una fase de rápida urbanización que caracterizó a las décadas anteriores, aunque se haya presentado de manera diversa en cada uno de los países. Se completaron sustancialmente los flujos migratorios del campo a la ciudad, con excepción de algunos países, sobre todo aquellos de Centroamérica: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (Rodríguez y Villa, 1998). En casi todos los países de la región, el crecimiento urbano está ya ligado exclusivamente al crecimiento natural de la población que vive en la misma ciudad.

El segundo elemento de contexto, ya bien conocido, está representado por la globalización de la economía y los mercados, que modifica profundamente las relaciones territoriales a escala mundial y en consecuencia, a escala regional, además de afectar a las relaciones internas de la ciudad. El rápido proceso de internacionalización del comercio de servicios además del de bienes, ocurrido a partir de los años noventa, determinó la construcción de nuevas redes espaciales, dentro de las cuales las ciudades, en particular aquellas de mayores dimensiones, asumieron el rol de nodos de conexión entre redes de territorios y redes de ciudades. Bajo este marco, también en América Latina se verificaron cambios significativos en el papel de algunas áreas, como en aquellas vinculadas a las potencialidades de desarrollo abiertas por el Mercado Común del Sur (Mercosur), a pesar de que se trata de cambios sujetos a fuertes incertidumbres, como lo indica la crisis económica que ha golpeado a Argentina y Uruguay, o la franja fronteriza del norte de México. De esta manera, está en curso un cambio, aunque paulatino, de aquella trama urbana de la región, frecuentemente definida como desestructurada, en referencia a dos características de la urbanización en los países latinoamericanos: la macrocefalia y la presencia de grandes áreas metropolitanas. En realidad, no se trata de una desestructuración, sino de un proceso de nueva estructuración del territorio, derivado del rol de las diferentes regiones y ciudades en el interior de cada sistema económico nacional y de la relación que cada territorio y cada ciudad tienen con el mercado internacional. Además, la globalización ha profundizado las marcadas desigualdades que desde siempre se verifican dentro de las ciudades latinoamericanas, acentuando las diferencias socioeconómicas y los mecanismos de segmentación social y fragmentación del espacio urbano.

Estos dos fenómenos, las altas tasas de urbanización de la población y el proceso de internacionalización de los mercados, se encontraban presentes con anterioridad. La desaceleración del proceso de urbanización registrada en las últimas décadas era fácilmente previsible en países cuya población es urbana en sus tres cuartas partes, como Colombia, México o Perú, o aún cercana al 90%, como en buena parte del Cono Sur y Venezuela.

De la globalización, en cambio, fenómeno más reciente, las consecuencias se hacen menos evidentes y sus efectos futuros, ciertamente no menos importantes, difícilmente previsibles.

Sin embargo, en estos años se ha percibido una agudización de ambos fenómenos, el estancamiento del proceso de urbanización y la globalización, intensificándose los efectos negativos que estaban presentes en las modalidades de crecimiento urbano de las décadas pasadas. Como en otras partes del mundo, para los países latinoamericanos el desafío de la globalización consiste sustancialmente en lograr ser parte de la red de flujos que la configuran, o quedar excluidos, y por lo tanto volverse periféricos y marginales. Pero más que en cualquier otra parte del mundo, se trata de un desafío que tiene lugar primero que todo y sobre todo en las ciudades, donde se concentra no sólo la mayor cantidad de población, sino también el mayor aporte al producto interno bruto (PIB) (típicamente entre el 55% y el 70%), y donde se registran los mayores aumentos de productividad y se efectúan las mayores innovaciones. Las políticas económicas neoliberales adoptadas en todos los países de la región conforman un escenario que hace de fondo común a las transformaciones que se producen a escala territorial y a escala urbana o metropolitana, lo que permite hacer algunas reflexiones sobre ciertas tendencias que, con características particulares en varios países, se mueven sustancialmente en la misma dirección.

Cabe agregar, que las instituciones del gobierno local no supieron adaptarse a las velocidades del cambio. Por una parte, aquellas existentes tardaron en dotarse de los instrumentos necesarios para hacer frente a las nuevas condiciones, y por otra, no se han constituido aún formas de gobierno adecuadas para responder a los cambios registrados en la organización del territorio, especialmente a escala metropolitana. Las políticas de descentralización instauradas en todos los países constituyen ciertamente una innovación fundamental, pero en la mayoría de los casos, la transferencia de responsabilidades a los niveles locales de gobierno no ha ido acompañada de una adecuada transferencia de recursos financieros, de un refuerzo de las capacidades técnicas e instrumentales, ni de una efectiva delegación del poder de intervención a las municipalidades. Al mismo tiempo, la formación de áreas metropolitanas, y en algunos casos de regiones urbanas, no ha contado con instituciones de gobierno y de gestión dotadas de las capacidades necesarias para enfrentar la nueva complejidad del territorio; es decir, este nuevo fenómeno no ha sido acompañado de una modernización y adaptación de las formas de gobierno.

Este tema asume particular importancia en la fase actual en que se registra un debilitamiento de la capacidad de acción del Estado, una contracción en sus funciones, una concentración económica y una creciente exclusión social, como consecuencia de la aplicación de las políticas

neoliberales y las tendencias a la privatización de la gestión pública. Con respecto a las consecuencias de la reducción del rol del Estado no hay opiniones unívocas. Por una parte, no existe duda alguna que la intervención de los privados en sectores tradicionalmente públicos, como eran considerados muchos de los servicios urbanos, introdujo mayores niveles de eficiencia y en muchos casos elevó la calidad de los servicios, mejorando también la oferta orientada a las franjas de población de bajos ingresos. Pero por otra parte, el objetivo de los privados de garantizarse un equilibrio financiero, que incluyera por supuesto una cuota de utilidad, se tradujo frecuentemente en un aumento del precio de los bienes y las tarifas de todos los servicios urbanos y hasta de los más básicos, que complicó el acceso a ellos de la población de menos recursos, incrementando así los desequilibrios en el interior de la ciudad y acentuando la pobreza y la exclusión social.

Los ritmos de crecimiento poblacional del período más reciente señalan que el porcentaje de habitantes urbanos en condición de pobreza en América Latina y el Caribe, después de haber aumentado notablemente en los años ochenta, comenzó nuevamente a disminuir. Sin embargo, la cantidad absoluta de gente pobre continúa siendo elevada: las cifras indican que en comparación con un aumento de la población total de 15 millones de personas entre 1997 y 1999, la población en situación de pobreza habría aumentado aproximadamente a 22 millones (CEPAL, 2000) (véase el cuadro II.1). Además, las estimaciones más recientes señalan que, debido a la desaceleración del crecimiento económico, en el año 2001 la incidencia de la pobreza a nivel de la región ha crecido hasta situarse en el 43% de la población total (CEPAL, 2002).

Cuadro II.1
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA
(En miles de personas)

Población	1970		1980		1990		1994		1997	
	Números absolutos	Porcentaje pobres	Números absolutos	Porcentaje pobres	Números absolutos	Porcentaje pobres	Números absolutos ^a	Porcentaje pobres	Números absolutos ^a	Porcentaje pobres
Total	284 800	42.1	361 400	37.6	440 500	45.4	472 100	42.7	495 600	41.2
Urbana	163 500	27.0	234 600	26.8	312 700	38.9	344 000	36.6	367 400	34.2
Rural	121 300	62.3	126 800	57.6	127 800	61.4	128 100	59.0	128 200	61.0

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4; y Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*, Nueva York, 2002.

Una de las transformaciones más importantes ocurridas en estos años en la región está representada por el paso de la “ciudad de campesinos”, a través de la urbanización de las poblaciones rurales, a una “ciudad de pobres”, como consecuencia del proceso de “urbanización de la pobreza” (Arriagada, 2000). Aunque en términos relativos la pobreza continúe estando más difundida en las áreas rurales, donde en 1997 el 61% de la población contaba con ingresos inferiores a la línea de pobreza, con respecto al 34% de las áreas urbanas. Bajo el impulso de la urbanización, entre 1960 y el final de la década de 1990, la pobreza se ha ido concentrando más en las ciudades, donde ahora residen dos pobres por cada tres habitantes (véase el cuadro II.2); con la crisis económica que afectó a Argentina y Uruguay, países en donde el 90% de la población es urbana, cabe esperar que este fenómeno se haya profundizado. A la urbanización de la pobreza ha contribuido también la tendencia a flexibilizar el mercado del trabajo, con el consecuente aumento de la subocupación, el trabajo precario y la fuerte disminución paralela de la ocupación estable.

Cuadro II.2
UBICACIÓN DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA
(En miles de personas)

Población pobre	1970		1980		1990		1994		1997	
	Números absolutos	Porcentaje								
Total	119 800	100	135 900	100	200 200	100	201 500	100	204 000	100
Urbana	44 200	36.9	62 900	46.3	121 700	60.8	125 900	62.5	125 800	61.7
Rural	75 600	63.1	73 000	53.7	78 500	39.2	75 600	37.5	78 200	38.3

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

En América Latina, todavía se encuentran elevados niveles de desigualdad y una concentración en la distribución del ingreso de las más elevadas del mundo; la urbanización de la pobreza, es decir, el incremento del número de pobres urbanos es también consecuencia de la distribución dispereja de los ingresos en el interior de la ciudad. Lo más preocupante es que se trata de una condición que no ha mostrado señales significativas de cambio en estos años, ni siquiera donde el crecimiento económico ha registrado mejoramientos considerables: es más, en muchos casos la situación ha empeorado (CEPAL, 2000) y, de nuevo, es probable que las recientes crisis internacionales y regionales hayan pronunciado más las diferencias. En la década de 1990, en general, las variaciones en la desigualdad fueron poco significativas, y en los pocos casos en que se dieron variaciones, éstas apuntaron a un deterioro distributivo (CEPAL, 2002).

A su vez, la urbanización de la pobreza contribuye a producir ciudades divididas, fragmentadas, con asentamientos que no logran integrarse en el sistema económico, social y cultural urbano, y otros que tienden a aislarse, a “desconectarse” del resto de la ciudad. Se crean así realidades territoriales autónomas y casi independientes, que en vez de “incluir”, como lo contempla la naturaleza misma de la ciudad, tienen el objetivo de partir y de “excluir”, separándose y auto excluyéndose del tejido urbano que las rodea. Lo que debe quedar claro es que el problema no está en la ciudad, como se suele afirmar y como los promotores de las “urbanizaciones cerradas” pregonan en forma de mensaje, a fin de vender sus productos promoviendo las “diferencias” con respecto a la ciudad existente (en primer lugar, la seguridad frente a la violencia), escondiendo e ignorando el hecho que aquello que crea violencia e inseguridad no es la ciudad, sino los mecanismos de distribución de los recursos y las desigualdades sociales y económicas que de ahí se derivan.

La capacidad de gestión de las transformaciones urbanas y territoriales es entonces cada vez más indispensable con miras a la superación de las diferencias y la eliminación de los desequilibrios; dicha perspectiva es además cimiento de la prosperidad económica, como lo demuestra el hecho que en los últimos años los países que han logrado tasas de crecimiento relativamente altas son aquellos que han emprendido políticas orientadas a la reducción del desempleo y el aumento de la ocupación en los sectores pobres de la población.

B. Las tendencias a escala territorial

La distribución de la población en América Latina durante el siglo pasado estuvo marcada no sólo por el proceso de urbanización, sino también por una “urbanización selectiva”, que privilegió notablemente las ciudades principales. Sin embargo, en el tiempo, un número siempre mayor de ciudades se han caracterizado por un proceso de metropolización. Mientras que las ciudades con más de 10 millones de habitantes pasaron de ser 2 en 1980 (México, D.F. y São Paulo) a 4 en el año 2000 (las anteriores, más Buenos Aires y Rio de Janeiro); aquellas comprendidas entre los 5 millones y los 10 millones son Bogotá, Lima y Santiago de Chile; las ciudades con menos de 5 millones, pero más de 1 millón pasaron de 22 en 1980 a 43 en 2000, y aquellas entre 500 000 y 1 millón son 56 en 2000, con respecto a 27 en 1980 (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
NÚMERO DE CIUDADES POR CANTIDAD DE POBLACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Población	1980			1990			2000		
	Número de ciudades	Población (millones)	Porcentaje de población	Número de ciudades	Población (millones)	Porcentaje de población	Número de ciudades	Población (millones)	Porcentaje de población
Más de 10 millones	2	25.7	10.9	3	41.6	13.3	4	58.7	15.0
5 – 10 millones	2	18.7	8.0	2	15.5	5.0	3	19.7	5.0
1 – 5 millones	22	43.8	18.6	32	63.4	20.3	43	85.8	21.9
0.5 – 1 millón	27	19.3	8.2	32	28.2	9.0	52	39.0	10.0

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*, Nueva York, 2002.

En los últimos decenios, América Latina conoció un crecimiento urbano que abarcó las aglomeraciones principales, pero que ha ido involucrando a ciudades consideradas secundarias hasta hace pocos años y que han asumido un papel importante en la estructuración del territorio y la economía de cada país.

La apertura de las economías de la región hacia el exterior ha repercutido notablemente en el sistema urbano, siguiendo sustancialmente tres tipos de tendencias. La primera está constituida por la transición de ciudades metropolitanas a regiones urbanas, con el surgimiento también de regiones metropolitanas “transfronterizas”, como en el caso del corredor bioceánico, desde Valparaíso a Buenos Aires, y del corredor litoral del Atlántico, que conecta la región paulista con la del Río de la Plata. Tales regiones urbanas están conformadas por un complejo de centros de medianas dimensiones, que se han desarrollado en torno de las áreas próximas a las grandes ciudades, mediante la deslocalización de actividades localizadas en sus áreas centrales hacia sus áreas periféricas, que pertenecen todavía al sistema metropolitano.

Los casos más evidentes son aquellos de México, D.F., donde por medio de la conurbación entre el área urbanizada del Distrito Federal y las ciudades de Cuernavaca, Puebla y Toluca, se constituyó una verdadera y propia megalópolis que se extiende por más de 8 000 km cuadrados, y que va creciendo poco a poco hasta involucrar a Querétaro; el área de São Paulo, cuyo crecimiento se ha extendido ahora a ciudades como Campinas, Santos y el valle del Paraíba, en el interior de una región urbana que se extiende de hecho hasta comprender a Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre. Se trata de las dos ciudades, México, D.F. y São Paulo que, junto con Rio de Janeiro, en los años noventa por primera vez han registrado una disminución de población, tendencia relacionada precisamente con un proceso de expansión de tipo metropolitano. También los sistemas Caracas-Maracay-Valencia y Buenos Aires-La Plata configuran,

si no una región metropolitana, una condición de bipolaridad, acompañada de diversos sistemas de multipolaridades secundarias. Este proceso, que se puede definir como “descentralización concentrada”, involucra a los territorios contiguos a la aglomeración primaria, modificando directamente las condiciones de las áreas en donde se realiza, pero también con efectos indirectos en la estructura territorial de un país entero, o inclusive de más países.

El crecimiento demográfico en los municipios de la “corona” en torno de la aglomeración principal da lugar a un espacio urbanizado muy complejo, que no es reducible a la sola dimensión metropolitana. Aun si las tasas de crecimiento demográfico están disminuyendo, se están consolidando aglomeraciones siempre más extendidas y articuladas, con interrelaciones que no son exclusivamente centro-periferia y presentan una trama más compleja, dentro de las cuales emergen nuevas centralidades. Algunas de estas centralidades ejercen roles exclusivamente locales, pero otras se van configurando como polos secundarios o agregados en el interior del sistema metropolitano. Esto determina una reestructuración de la gravitación de las diversas áreas, del sistema de las externalidades, de las relaciones origen-destino y, por lo tanto, de la movilidad, que a su vez requiere de una política particular de transporte, y así sucesivamente.

La segunda tendencia es en cambio de tipo “confirmativo”, en el sentido que se realiza según un esquema tradicional de crecimiento de la urbanización desde el área central hacia la periferia, la que es absorbida paulatinamente por la expansión del centro urbano primario.

Entre las mayores ciudades de la región, Bogotá, Lima, Quito y también Santiago de Chile pertenecen a esta categoría, a la que se suman las ciudades que en el interior de los respectivos territorios nacionales continúan concentrando la mayor cuota de población urbana, como Asunción, Ciudad de Guatemala, Ciudad de Panamá y La Paz, aunque en Bolivia en estos años se ha registrado el fenómeno de una vertiginosa expansión de Santa Cruz. La capacidad de atracción y por ende las tendencias a la concentración en una única ciudad, o en un número reducido de áreas urbanas en el interior del territorio nacional, prevalecen todavía sobre la descentralización o la rearticulación del sistema de ciudades y, por lo tanto, de la reestructuración territorial. En las transformaciones del sistema productivo, los sectores más dinámicos e innovadores de la economía confirmaron las lógicas de localización tradicionales, concentrándose ya sea en la única ciudad principal o en las ciudades principales de un determinado país. Las razones de tales tendencias son múltiples, pero las principales radican en la mayor y mejor disponibilidad de infraestructuras de comunicación, la proximidad a los centros de comando y de decisión, públicos y privados, la mayor accesibilidad a servicios especializados y la disponibilidad de un mercado diversificado del trabajo.

Ambos procesos de “concentración selectiva” han derivado en la acentuación de la brecha entre la aglomeración, o las aglomeraciones principales, y los otros centros urbanos nacionales. Aunque con ritmos inferiores a los del pasado, las ciudades más grandes han visto crecer significativamente la propia población en porcentajes superiores a aquellas de las otras categorías de ciudades: de 1980 al año 2000 la población de las ciudades con más de 10 millones de personas se ha duplicado con creces, y por consiguiente, con tasas de crecimiento superiores a todas las otras categorías de ciudades (véase el cuadro II.3). El peso de las aglomeraciones principales ha ido también creciendo en estos últimos años, en términos demográficos, pero aún más en términos de concentración de las actividades económicas, de servicio, y culturales entre otras.

Sin embargo, también en el caso de un crecimiento “confirmativo”, se trata de un incremento que eleva el grado de complejidad de las relaciones espaciales, pero sobre todo de nivel institucional, en cuanto a la adhesión al sistema urbanizado de nuevas porciones de territorio pertenecientes a otros municipios y dependientes por lo tanto de gobiernos locales diferentes. Un sistema de interconexiones más complejo requiere mayor capacidad de coordinación y colaboración entre los diversos actores; a este respecto la capacidad de las instituciones municipales parece ser todavía bastante insuficiente.

De alguna forma, la concentración selectiva alrededor de la o las aglomeraciones principales presenta nuevos elementos con respecto al pasado, con una fuerte expansión de tipo suburbano de baja densidad, crecientes desequilibrios entre las diversas partes del área metropolitana, la reestructuración de vastas porciones de las áreas más centrales y en muchos casos la recuperación del tejido histórico. De esta manera, el área urbana ha asumido una estructura policéntrica, en continua expansión, con una configuración definida, a menudo de tipo archipiélago.

La tercera tendencia es aquella de la difusión de centros que permanecen con carácter secundario respecto de la ciudad o las ciudades mayores, pero que muestran cómo existen procesos de estructuración del territorio en las afueras de las regiones o las zonas urbanas centrales. Ya en los años ochenta, para numerosas ciudades con menos de 1 millón de habitantes se comenzaron a registrar ritmos de crecimiento demográfico superiores a aquellos de las ciudades más grandes o de las redes metropolitanas, invirtiéndose así una tendencia que provenía de los años cincuenta (Rodríguez y Villa, 1998). De las 56 aglomeraciones que en el año 2000 tenían entre 500 000 y 1 millón de habitantes, en relación con las 27 de los dos decenios precedentes, 21 se encuentran en Centroamérica, la gran mayoría en México, donde el crecimiento de las ciudades secundarias ha sido particularmente acelerado, y 33 en América del Sur, en particular en

Brasil, es decir en dos de los países de mayor participación en el proceso de globalización (véase el cuadro II.4).

Cuadro II.4
NÚMERO DE AGLOMERACIONES CON POBLACIÓN ENTRE 500.000 Y 1 MILLÓN DE PERSONAS

Región	1980			1990			2000		
	Número de ciudades	Población (millones)	% de población urbana	Número de ciudades	Población (millones)	% de población urbana	Número de ciudades	Población (millones)	% de población urbana
Caribe	2	1.2	7.7	2	1.2	6.1	2	1.5	6.1
Centro América	9	5.7	10.6	20	14.2	19.4	21	14.6	15.9
América del Sur	16	12.3	7.5	19	12.8	5.8	33	22.9	8.3
Total	27	19.3	8.2	41	28.2	9.0	56	39.0	10.0

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*, Nueva York, 2002.

Aunque las generalizaciones son siempre riesgosas, se puede avanzar en la hipótesis de que bajo el impulso de los procesos de transformación económica, el territorio de América Latina se está articulando en forma tal que pueda responder a los impulsos de la globalización y la liberalización. Esta hipótesis se valida por el hecho de que la rearticulación es más rápida y evidente en las áreas más expuestas al proceso de globalización o en las que son de su mayor interés: México, Brasil, en particular a lo largo de la franja costera, y de alguna manera el área del Mercosur, aun si el peso de Santiago en Chile y de Montevideo en Uruguay sigue siendo predominante y el proceso de articulación urbana es menos evidente que en Brasil. En cambio, como se ha subrayado, en Bolivia, Ecuador, Paraguay o Perú, el sistema urbano continúa organizándose principal o a veces únicamente a partir de las ciudades capitales en cuanto lugares principales de la inserción de la economía nacional con respecto al fenómeno de la globalización.

C. Las tendencias a escala urbana

El nuevo escenario económico internacional, las responsabilidades adquiridas por los gobiernos locales con la descentralización, y la desaceleración del crecimiento demográfico han hecho emerger nuevas tendencias en las formas del crecimiento urbano. No es fácil generalizar sobre estas nuevas direcciones de la transformación urbana, primero que todo y obviamente debido a la diversidad de situaciones que caracterizan al continente, pero también porque se trata de procesos que se gestaron recientemente y pueden fácilmente modificarse en función de las variables

externas no controlables a nivel local. Sin embargo, algunas tendencias de fondo parecen identificar conjuntamente a casi todas las principales ciudades de América Latina.

Las tasas de crecimiento demográfico disminuyeron sensiblemente en todas las ciudades, sobre todo en las grandes. México, D.F., registró tasas de crecimiento del 5.5% durante los años sesenta, disminuidas al 1.8% en los años ochenta e inferiores al 1.4% en el período 1995-2000; en Bogotá, dichas tasas bajaron de un 6% en los años sesenta a un 3% en el último decenio; en tanto que en Buenos Aires descendieron del 2% al 0.7% (Naciones Unidas, 2002).

El menor crecimiento de la población urbana ciertamente influyó sobre los ritmos y las modalidades de expansión de la ciudad, que se han modificado con respecto a las tradicionales formas de crecimiento radial y de ocupación de los espacios intersticiales. Como ya se ha mencionado, las transformaciones ocurridas en los últimos años parecen dar lugar a dinámicas más complejas de relocalización desde las áreas centrales hacia la periferia, ya sea de actividades económicas o de asentamientos residenciales para la población de ingresos elevados. Los sistemas de interrelación resultantes ya no son sólo centrípetos (de la periferia hacia el centro), sino más complejos, porque conectan puntos de la aglomeración situados en sus diversas "coronas" urbanas, donde se encuentran áreas vacías más aptas para la localización de estos nuevos asentamientos, sean de tipo residencial, comercial, recreativo o productivo.

Con el desplazamiento de población del centro a las áreas externas, en procura de mejores condiciones de ubicación, la oferta habitacional presenta torres de viviendas exclusivas, barrios cerrados, clubes de campo privados (country clubs) "ecológicos", centros comerciales, hipermercados, multisalas de cine, componentes de una ciudad "exclusiva" (y excluyente) para la población de elevados ingresos que tiende cada vez más a aislarse y no identificarse con respecto a la ciudad existente, a construir una ciudad propia, hecha de distintos elementos localizados en varios lugares en el territorio, con acceso reservado solamente a los que son "miembros" de esta ciudad. Para servir a este tipo de asentamientos y lugares se han realizado inversiones importantes en obras vinculadas a la "economía automotor", que van desde vías urbanas o metropolitanas expresas para conectar rápidamente estas nuevas partes de la ciudad, grandes conexiones para salir de la red vial y entrar en los "nodos" de torres residenciales o de los hipermercados, hasta grandes estaciones de servicio en puntos estratégicos del sistema vial urbano. En la misma lógica de la ciudad "por partes", se han construido oficinas inteligentes, hotelería de lujo, aparatos turísticos de nivel internacional, en una perspectiva no de diálogo ni integración con el contexto, sino de explícita distinción, ya sea desde el punto de vista urbanístico, como de las formas arquitectónicas.

Paralelamente, la reducción de las tasas de urbanización —tendencia que con toda probabilidad continuará en los próximos años— podría generar también una propensión a la recuperación de la ciudad existente, o de algunas de sus partes, pasando de un modelo de crecimiento urbano fuertemente expansivo o “centrífugo” a uno más orientado al “retorno a la ciudad construida” (Carrión, 2000). Como es bien conocido, el fenómeno ya se ha verificado en los Estados Unidos —el caso de Europa es bastante diferente para asumirlo como referencia— con características de gentrificación (gentrification).

Se trata de un proceso que parece confirmarse con la tendencia, en la transformación urbana de muchas ciudades de América Latina, a realizar “grandes intervenciones” de recuperación de áreas inutilizadas, ya sean industriales, ferroviarias o militares (Puerto Madero en Buenos Aires, el aeropuerto de Los Cerrillos en Santiago de Chile, la parada ferroviaria de Tamanduathey en el área de São Paulo), promoviendo la localización de actividades económicas y de servicios altamente tecnológicos, con el objetivo de revalorizar partes importantes de la ciudad construida.

Del mismo modo, en los últimos años hemos sido testigos de una fuerte carrera en pos de la recuperación y recalificación de los “centros históricos”, por parte de actores públicos y organismos internacionales, como en Salvador de Bahía y La Habana, pero también directamente y en medida creciente, con la intervención de otros sujetos, como en México, D.F. o en Bogotá.

Otra evidencia de la mayor atención reservada a la “ciudad construida” surge de algunos proyectos de saneamiento de los asentamientos informales (Favela Bairro en Rio de Janeiro), o de aquellos relativos a la reorganización del sistema de transportes (Transmilenio en Bogotá). En cambio, en las áreas periféricas continúan presentándose condiciones de asentamiento extremadamente duras, que han sido calificadas como de “explotación urbana y ambiental” (Kowarik, 1996). En los barrios de autoconstrucción, la infraestructura y los servicios urbanos primarios, en particular aquellos de saneamiento, son insuficientes, como también los equipamientos urbanos de recreación, salud y educación. Asimismo, las condiciones de transporte son deficientes, el entorno en que se encuentra el hábitat urbano generalmente está en condiciones de degrado, con riesgos para la salud y ambientales (áreas inundables, sujetas a erosión y con pendientes muy acentuadas y peligrosas para la misma integridad de los habitantes).

En la última década, muchos gobiernos nacionales o locales empezaron a implementar políticas más abiertas de regularización de los asentamientos irregulares. Bajo la presión de las resoluciones adoptadas en varias conferencias internacionales, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de

Rio de Janeiro (1992), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) de Estambul (1996) y su Plan de Acción Global, sustancialmente confirmado por la Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y reiterada en la Cumbre sobre las ciudades, celebrada en Nueva York en 2001 (Hábitat II + 5), se ha registrado una pronunciada aceleración de las políticas de regularización.

Con la globalización, la ciudad se transforma en un bien económico y una fuerza productiva en sí misma, que atrae nuevos tipos de actores económicos, en particular inmobiliarios nacionales e internacionales; estos últimos concurren con propuestas selectivamente destinadas a franjas específicas y muy estrechas del mercado, mediante ofertas edilicias que se localizan en áreas particularmente atractivas en términos de accesibilidad o condiciones ambientales, tanto en el exterior como en el interior de la ciudad. A la difusión del nuevo modelo de acumulación corresponde la concentración de las inversiones en las zonas de la ciudad consideradas estratégicas y el correspondiente relativo abandono de vastas áreas que no resultan de interés para este tipo de actores económicos.

D. La nueva forma de la ciudad

Como es conocido, las transformaciones registradas dentro de las ciudades latinoamericanas se vinculan al hecho de que aún no han superado los desequilibrios que las caracterizan y a menudo a la profundización de éstos. En los años noventa, la distribución de los ingresos no experimentó un mejoramiento sustancial, aun en los países que registraron tasas de crecimiento relativamente altas, de modo que los niveles de desigualdad continúan ubicándose entre los más elevados del mundo.

En el mismo período, a nivel urbano se observó una limitada reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares urbanos en Bolivia, Honduras y México, y en mayor medida, en Uruguay; pero en Brasil, Chile y Ecuador la situación permaneció estable y empeoró significativamente en Argentina, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Venezuela (CEPAL, 2000). En estos años ha resultado evidente que el crecimiento económico no se traduce automáticamente en una distribución más igualitaria del ingreso; al contrario, en muchos casos las distancias entre los ingresos medios del decil más rico y el decil más pobre aumentaron, a lo que se agrega una menor participación en el ingreso de los estratos medios.

Las ciudades del continente se han caracterizado siempre por presentar marcadas diferencias en su interior. No obstante, con las tendencias en la distribución del ingreso antes descritas, el fenómeno se ha ido

acentuando en los últimos años, produciéndose una separación espacial entre actividades y población de altos recursos, por una parte, y las actividades informales y los grupos de bajos ingresos, por otra; la fragmentación del espacio urbano; y el éxito de los conjuntos habitacionales cerrados y bien protegidos, cuya contraparte correspondería a la expansión de los asentamientos irregulares (Barajas, 2002).

La aparición de estos enclaves —ya sean los destinados a la población de rédito alto como aquellos constituidos por los asentamientos irregulares— o aún mejor, su difusión y consolidación como forma de crecimiento y transformación de la ciudad, son al mismo tiempo consecuencia y causa de la fragmentación del espacio urbano. Como se ha subrayado, la liberalización y la globalización han suministrado un poderoso empuje a las tendencias “selectivas” de localización en el interior de la ciudad, induciendo una separación siempre más marcada entre quienes pertenecen al mercado global y quienes no, entre quienes pueden suministrar un valor agregado y quienes en cambio son sustancialmente no útiles. Los nuevos productos urbanos, los enclaves residenciales, tales como aquellos de consumo y producción (edificios inteligentes), no son otra cosa que el reflejo de la separación cada vez más evidente entre los “que tienen” y los “que no tienen”.

Una consecuencia relevante de estas tendencias tiene que ver con la configuración de los espacios públicos y privados resultantes de la emergencia de nuevos usos del espacio. Los “grandes proyectos urbanos”, los centros comerciales y los barrios privados han derivado en nuevas formas de exclusión, produciendo espacios de exclusión física por medio de restricciones al uso, o de exclusión social al asignarles roles y contenidos sociales particulares que de hecho niegan su dimensión “pública”.

Como se ha mencionado anteriormente, estos mecanismos han producido transformaciones en el funcionamiento de la ciudad y en la misma geografía urbana, con una pérdida del rol del centro tradicional, en particular del “histórico”, y la formación de nuevas centralidades. El desplazamiento de funciones desde las áreas centrales tradicionales a otras zonas de la ciudad ha incluido principalmente las actividades comerciales y financieras, en la búsqueda de localizaciones, primero que todo, más asequibles, de mejores servicios y en algunos casos, de condiciones de entorno más prestigiosas. Las nuevas características de la ciudad y la relocalización de las funciones urbanas principales han modificado no sólo las relaciones centro-periferia, sino también la noción misma de periferia, siempre menos ligada ésta a la calidad de lo construido y el nivel de accesibilidad, sobre todo mediante el transporte privado. “Hoy la centralidad se ancla en la sustitución del espacio de los lugares por el de los flujos, de los recorridos y de la transitoriedad y por el predominio del movimiento de personas, informaciones y recursos. En fin se ha pasado de un centro concebido para el encuentro a otro centro,

cuyo principal significado es el flujo, la movilidad, el paso" (Carrión, 2002).

Aunque ha mejorado en muchas ciudades, el grado de accesibilidad a los servicios es todavía insuficiente, y si bien no existe mucha información al respecto, no se puede descartar la hipótesis de que la privatización puesta en marcha en gran parte de las ciudades ha acentuado las diferencias en la prestación de los servicios, inclusive en los casos en que se mantuvieron los subsidios, que a pesar de todo a menudo son asignados a los concesionarios prestadores de los servicios, pero en ausencia de una suficiente capacidad de regulación y control (Vispo, 1999).

Tales cambios en la organización y estructura misma de la ciudad abren perspectivas nuevas y difíciles, pero también interesantes, que tienen que ver no solamente con la forma urbana, sino también con la manera de construir identidades colectivas, con los procesos de formación de la ciudadanía, y con el "derecho a la ciudad", mientras que hoy la figura del ciudadano se confunde cada vez más con la del cliente.

E. La necesidad de nuevos instrumentos de planificación y de gestión

La nueva lógica de acumulación inducida por el proceso de globalización ha abierto una fuerte competencia entre municipios por atraer inversiones. La acción selectiva de la inversión define áreas de oportunidad, que se constituyen en fenómenos de expansión de lugares o redes de lugares que tienden a su vez a denominarse "globalizados". De acuerdo a esta lógica, los instrumentos clásicos de la planificación urbana, orientados más al control del uso de la ciudad y el territorio, resultan escasamente adecuados para sostener las acciones necesarias destinadas a enfrentar los procesos de transformación y adecuación a las nuevas demandas.

Además, la gestión pública está cada vez más sometida a un proceso de privatización, con la apropiación, total o parcial, de espacios públicos en el interior de la ciudad. La entrada del sector privado, nacional e internacional, a este ámbito ha representado una mutación significativa del cuadro institucional, de las modalidades de gestión y de las políticas urbanas. Las intervenciones de gran escala se consideran una estrategia indispensable para promover el desarrollo urbano a largo plazo y poder competir en el escenario regional e internacional. Esto requiere no sólo de la participación, sino también de una presencia prominente de los privados, con articuladas formas de asociación financiera, de gestión, y de evaluación de los beneficios y costos. Los grandes proyectos plantean problemas relevantes a nivel de financiamiento, no sólo en términos de captación de los capitales para invertir, sino también de relaciones y procedimientos entre los diversos

actores involucrados. Además, en la mayor parte de los casos, chocan con el tipo de herramientas urbanísticas existentes, orientadas principalmente a gobernar intervenciones de escala reducida, mientras que el ámbito de acción de tales proyectos se define para una escala más amplia, involucra áreas extensas y de usos múltiples, y pone en juego actores e intereses muy diversos, frecuentemente conflictivos.

Por ejemplo, la recuperación de la ciudad construida, y en particular, del centro histórico, por definición el espacio colectivo —si no público— más importante y reconocido de la ciudad, ha dado lugar al nacimiento de múltiples formas de gestión de carácter empresarial con lógicas de privatización, como patronatos (Lima), corporaciones (Santiago), fundaciones (México, D.F.), empresas (Quito), que se han anexo a la municipalidad. En muchas ciudades, las grandes sociedades han comenzado a invertir en servicios o en renovación urbana, mientras que los organismos internacionales están dispuestos a financiar proyectos urbanos sólo si la participación de los privados viene explícitamente prevista y asegurada.

Los grandes proyectos y la recuperación de los centros históricos han conducido frecuentemente a la instauración de oportunas entidades de gestión, por lo general externas a la institución municipal. Además, se trata de intervenciones de largo plazo, que se extienden casi siempre más allá de la duración del mandato de los gobiernos locales, y que en muchos casos sobrepasan los límites territoriales de los municipios en donde han sido implantadas. Estos dos aspectos se constituyen en elementos de posible conflicto, tanto a nivel territorial entre los diversos municipios, como a nivel político, teniendo en cuenta la continuidad y orientación de la estrategia urbana promovida por coaliciones políticas que pueden variar en el tiempo.

En el caso de los servicios urbanos, por efecto conjunto de la globalización y la privatización, el ámbito de intervención de los gobiernos locales se orienta cada vez menos a la provisión directa de los servicios públicos. La tarea principal que les compete es tener una capacidad suficiente de regulación y control para asignarlos a los concesionarios prestadores de los servicios, de manera de asegurar la competitividad de la ciudad, pero al mismo tiempo garantizar el acceso a todos los habitantes (Vispo, 1999). De hecho, con la privatización de los servicios, las empresas privadas adjudicatarias se convierten en sujetos primarios en la gestión de las demandas de los grupos de escasos recursos.

Con el ingreso de los suministradores privados, los gobiernos municipales pasan de la condición de productores a la de facilitadores y coordinadores de la producción y distribución de los servicios públicos; este cambio requiere de la definición de un marco regulatorio adecuado para manejar las relaciones público-privadas. También implica cambios profundos

a nivel organizacional en la medida en que, si por una parte la privatización permite la presencia de múltiples proveedores a fin de impulsar la competencia, las interrelaciones entre servicios de distinto tipo van aumentando y por lo tanto, la integración va creciendo a nivel local, nacional e inclusive internacional.

F. La centralidad de los gobiernos locales

Los municipios tienen que afrontar un nuevo desafío de doble perfil: por una parte, colocar a la ciudad en condiciones de competir en el mercado internacional y atraer inversiones, principalmente mediante la oferta de nuevas y eficientes infraestructuras de comunicación, como la propuesta de un nuevo aeropuerto para México, D.F., o de nuevas instalaciones “productivas”, como el parque científico y tecnológico que se está realizando en Santo André (Brasil). En la otra vertiente encontramos la cuestión del “derecho a la ciudad”, de la capacidad de extender el acceso de toda la población a los bienes y servicios urbanos, considerando a los habitantes como ciudadanos y no como consumidores o clientes, y enfrentando el problema de la creciente exclusión social y segregación espacial.

Por lo tanto, los municipios tienen ante sí el desafío de la competitividad, debido a que la descentralización les plantea la principal responsabilidad en materia de política urbana, ya sea si escogen enfrentar la competencia por medio de intervenciones en la infraestructura y de reorganización del espacio urbano, o si en cambio prefieren abordarla mediante intervenciones cuyo objetivo sea la reducción de la pobreza por la vía de la integración social y espacial de la población hoy excluida.

Este argumento abre la cuestión de las capacidades de gestión de los municipios también para hacer frente a los grandes proyectos urbanos. La mayor parte de las administraciones locales en particular, y no únicamente aquellas de las ciudades secundarias, presentan un notable déficit de capacidades instrumentales, técnicas y administrativas para gerenciar proyectos de este tipo. Esto puede traducirse en la delegación de las decisiones a otros actores, como niveles de gobierno superiores, pero también a privados, con un posible desplazamiento de prioridades, objetivos, modalidades de evaluación de los impactos, medición y métodos para repartir de manera equitativa las externalidades que podrían derivarse de la operación.

Con respecto a este problema hay dos alternativas posibles. La primera es la constitución de una entidad autónoma a la cual encomendarle las operaciones cuya escala o complejidad supere las capacidades de gestión de los municipios. En las condiciones y con las capacidades actuales de los gobiernos locales, se trata de la opción que a menudo se privilegia en la

búsqueda de la máxima eficiencia y eficacia de tales intervenciones (Lungo, 2002). Para competir a nivel internacional, la ciudad debe ofrecer rápidamente las infraestructuras y los servicios de los que hoy no dispone, lo que se traduce, por una parte, en involucrar a los privados sin los cuales los recursos financieros y también los de gestión para este tipo de intervenciones no estarían disponibles, y por la otra, en la búsqueda de modalidades de acción que permitan la realización de tales intervenciones en el menor tiempo posible. La institución de una entidad autónoma a menudo es la mejor salida de las dificultades de adaptación de la administración municipal al nuevo escenario.

La segunda alternativa considera el hecho que los “grandes proyectos” están destinados a incidir profundamente en la estructura y el funcionamiento de la ciudad. Se trata de intervenciones que reorganizan partes del espacio urbano desde el punto de vista urbanístico, arquitectónico y funcional, y que entonces representan componentes primarios de la estrategia de desarrollo para la ciudad, pensados y promovidos explícitamente con esta intención.

En cuanto a la gobernabilidad como forma necesaria y al mismo tiempo más adecuada para la gestión del desarrollo urbano de las ciudades de América Latina, se considera indispensable reforzar las capacidades de gestión de los gobiernos locales, en vez de quitarles la tuición sobre este tipo de intervenciones, delegándolo a organismos que siendo instituidos ad hoc pueden ser poco transparentes, y además, no estar ligados de manera suficiente a los gobiernos locales y sus políticas. Viceversa, la ordenación del territorio y la planificación urbana son y deben ser imperativos esenciales de una gestión democrática de la ciudad; por lo tanto, dentro de un contexto de participación, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*) —componentes constitutivos de la aproximación a la “gobernabilidad”— éstas deben ser parte de los fundamentos de las estrategias de desarrollo urbano y territorial.

El desafío de la competitividad pone de relieve muy explícitamente el asunto de la visión y las capacidades estratégicas de los municipios, e introduce de manera más evidente que en el pasado la cuestión del horizonte temporal que se quiere privilegiar. Destinar gran parte de los recursos, y en algunos casos todos los recursos disponibles a los grandes proyectos de infraestructura o recalificación, asumiendo que se trata de componentes imprescindibles para participar en la globalización y obtener las ventajas que ésta promete, significa adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo. La lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión requiere por el contrario acciones mucho más difusas, concebidas con el objetivo de resolver las carencias que se presentan en el momento y que tienen que ver antes que nada con los grupos sociales carenciados, aquellos que no

participan en los circuitos de la globalización y pueden verse penalizados por ésta.

Pero es difícil imaginar un desarrollo sostenible en el tiempo sin ponerse en la perspectiva de la calidad del desarrollo, o mejor dicho, de un desarrollo que garantice una mayor igualdad de oportunidades en el tiempo, involucrando a todos los habitantes de la ciudad. “Equidad y desarrollo económico, incluida su dimensión de desarrollo sostenible, son elementos de una misma estrategia integral” (CEPAL, 2000).

En este escenario, la construcción de un nivel de gobierno metropolitano resulta de primaria importancia. En los años pasados, la atención se posó en primer lugar sobre la necesidad de ampliar los espacios de democracia hacia abajo: la descentralización desde el Estado a los gobiernos locales se convirtió en la señal más evidente, pero también la institución o el reconocimiento de los gobiernos a nivel submunicipal han tenido un gran impulso. Por una parte, el traslado de tareas y responsabilidades a los niveles inferiores de gobierno permite acercar a los ciudadanos a los procesos de decisión, ofreciendo así mayores posibilidades de control, evaluación y sanción que los que disponen. Por otra, esto conlleva inevitablemente una fragmentación de las mismas decisiones, y una posible disminución de la eficiencia y eficacia de las acciones, cuyos efectos sobrepasan los límites geográficos sobre los cuales quienes deciden tienen competencia, con un probable aumento de la conflictividad.

En América Latina, las estructuras de gobierno metropolitano, entendidas como entes con efectiva capacidad de gobierno y decisión, son prácticamente inexistentes. Y cuando existen, las instituciones de escala metropolitana son casi siempre o sectoriales, con responsabilidades limitadas a algunos servicios específicos, sobre todo aquellos de transporte (Buenos Aires), o controladas de hecho por el gobierno central (Santiago) o por el del municipio más importante del área metropolitana (Lima).

El tema es aún más importante en cuanto globalización, competencia y “derecho a la ciudad” requieren de la máxima eficacia de las inversiones, en particular en ciudades donde los recursos son escasos e insuficientes para satisfacer exigencias a menudo antagónicas. La eficacia de las inversiones está en relación con la capacidad de coordinación de los diversos actores que intervienen en el territorio en adoptar soluciones conjuntas y concordadas.

El problema de la ausencia de una instancia de gobierno y gestión a nivel metropolitano, cuyas competencias estén relacionadas no con intervenciones sectoriales, sino más bien con responsabilidades sobre opciones de carácter estratégico que interesan inevitablemente al conjunto de municipios que forman un área metropolitana, se presenta con urgencia

precisamente debido al proceso de “metropolización” que se registró en estos años en la región. La magnitud de los problemas que se manifiestan hoy en el espacio metropolitano hace imprescindible la superación de políticas urbanas que usualmente han sido el resultado de una “sumatoria desarticulada” de acciones de gobiernos locales, de los diversos actores públicos de nivel regional o nacional y de los actores privados. Lo que se necesita en cambio, es promover la coordinación, la colaboración, la confrontación, y la toma compartida de decisiones.

Todo esto resulta cada vez más necesario en circunstancias que estamos en presencia de un doble proceso de fragmentación decisional. Por una parte, se registra una proliferación de centralidades espaciales y decisionales, con el consecuente aumento de la complejidad del sistema de relaciones; por otra, una multiplicación de actores sociales, grupos y asociaciones que a nivel local procuran dar respuesta a la “demanda de ciudad” (infraestructuras, servicios, vivienda, y otros), que las instituciones no están en condiciones de satisfacer. Cabe añadir que también esta demanda es cada vez más fragmentada en la medida en que se ha venido debilitando en estos años la fuerza de las instituciones tradicionales de representación, tales como partidos políticos y sindicatos, en primer lugar. Además, los efectos generados por la reducción de la intervención pública impuesta por la globalización y liberalización de la economía, determinan también cambios en la definición de lo “público”, con nuevas formas de producción de servicios para la población de ingreso bajo que, a su vez, modifican la noción y dimensión del espacio “privado”.

Esta fragmentación de los puntos de decisión, junto con la fragmentación de reclamos particulares tienden a favorecer formas tecnocráticas de intervención, y reducen las políticas urbanas a una sumatorias de programas sectoriales, que pierden de vista totalmente la complejidad de la forma metropolitana de urbanización y aumentan los problemas en la definición de efectivas estrategias de intervención.

G. Territorio y ciudad como factores de desarrollo

Crecimiento económico y redistribución son procesos que dependen de los flujos de información y las decisiones que se toman en el espacio virtual. Pero también se relacionan con las oportunidades o los vínculos que presentan el territorio y la ciudad, entidades espaciales bien concretas, que según las políticas que se adoptan pueden transformarse en factores de promoción del desarrollo, o en su obstáculo.

Cada intervención en la ciudad y el territorio favorece a determinados intereses y penaliza a otros, reflejando una específica estrategia de

transformación no declarada en muchos casos. La complejidad de los actores en campo y de los intereses impide cualquiera posibilidad de satisfacer a todos al mismo tiempo. Teniendo en cuenta los limitados recursos y capacidades de que disponen, los gobiernos locales deben primeramente volver explícitas las prioridades que pretenden seguir y las consecuentes disposiciones, de manera que permitan la confrontación entre los actores y a partir de ahí, iniciar un proceso de mediación. No existe duda que si se privilegia la competitividad, es inevitable destinar buena parte de los recursos públicos a las áreas donde los privados están interesados y dispuestos a invertir, dejando en segundo plano otras partes de la ciudad; y viceversa, si se apunta primero que todo a reducir las desigualdades, los recursos para realizar las infraestructuras y los servicios necesarios para volver la ciudad más competitiva se reducirían.

Sin un enfoque participativo, que permita una evaluación abierta y conjunta de las opciones y prioridades que se eligen a la luz de una visión total del desarrollo de la ciudad y del territorio, el resultado será un incremento de la exclusión espacial y la profundización de la desigualdad y el conflicto social. Así que es fundamental plantear una verdadera “cultura de estrategia urbana”, con lo que se entiende la capacidad de aprovechar las oportunidades y los vínculos que existen para un desarrollo sostenible, para consecuentemente definir las orientaciones estructurales del desarrollo de la ciudad, del área metropolitana y del territorio en el que se ubican. El instrumento más oportuno para alcanzar este objetivo parece estar constituido por el Plan Estratégico, por medio del cual se delinea un escenario futuro, alcanzable en la medida en que es compartido por varios actores que deben participar en su realización, y legitimado en cuanto a que pertenece a los actores urbanos y además es apropiado por éstos. De hecho, la planificación estratégica se está difundiendo rápidamente en la región como la metodología de planificación más apropiada para afrontar el reto impuesto por los nuevos escenarios de la globalización y urbanización de la pobreza.

Para ser eficaz y no quedarse en un simple ejercicio de intenciones, el Plan Estratégico debería traducirse en prioridades, programas y elementos normativos eficaces y viables a corto o mediano plazo. Los gobiernos municipales tienen que armarse de instrumentos rápidamente, en primer término a nivel técnico, para tener la capacidad de elaborar y gestionar estos nuevos elementos de planificación. El Plan Estratégico tiene que identificar proyectos de tipo espacial, como por ejemplo, la reutilización de áreas abandonadas o la recuperación de los espacios públicos, y no solamente los centros históricos; también debe considerar proyectos de sustento de las actividades económicas, y proyectos para combatir la pobreza e integrar áreas y poblaciones marginadas, a fin de lograr una ciudad más inclusiva. Sobre todo es necesario crear las capacidades técnicas y de gestión suficientes para que los proyectos que se elaboran sean efectivamente realizables,

pasando de una planificación destinada a controlar a una que establece compromisos y concibe estimular la proactividad, en favor del desarrollo. El cambio no es simple, porque requiere de una capacidad de adaptación y de la posibilidad de utilizar instrumentos que permitan, si es necesario, reformular los objetivos durante la aplicación de una estrategia de desarrollo, eventualidad no exenta de riesgos si no existe un conjunto de mecanismos de monitoreo y verificación.

Una segunda aproximación posible, y aparentemente más simple, es aquella de los “grandes proyectos urbanos”. No cabe duda que los proyectos puntuales sobre las áreas que abren oportunidades de intervención, no pueden ser conducidas bajo una óptica exclusivamente de competitividad, y tienen que colocarse en el interior de un diseño general de reorganización urbana y territorial, en que aspectos tales como la pobreza, la integración social, la superación de las desigualdades económicas y espaciales, la articulación entre las viejas y nuevas centralidades así como entre centros y periferias, sean explícitamente abordadas. Las intervenciones de gran escala pueden ser útiles para innovar significativamente en las condiciones de la ciudad o del área metropolitana, pero debido al impacto a largo plazo que inevitablemente producen, tienen que ser pensadas dentro de una visión de mediano y largo plazo.

Para atraer recursos y promover el desarrollo y la inclusión social, la ciudad debe construir su propia identidad, es decir, fundar la propia estrategia sobre las potencialidades de que dispone a nivel local. Por esto se debe hablar de “planificación estratégica” a todas las escalas, desde aquella metropolitana, pasando por la urbana, hasta aquella local. Junto con los grandes proyectos que inciden sobre la estructura compleja de un territorio, no sólo de una ciudad, es preciso adelantar intervenciones de pequeña escala, operaciones mínimas difundidas sobre la generalidad del tejido urbanizado que interesen e involucren al conjunto de la población y que, también a este nivel, se refieran a los problemas inmediatos y se construyan sobre las oportunidades existentes. Sin embargo, muchos de los planes estratégicos que se han elaborado en las ciudades latinoamericanas no tienen en cuenta problemas y potencialidades específicas de los distintos lugares; por el contrario, presentan el mismo tipo de objetivos genéricos donde tiempos, costos y modalidades de actuación no vienen especificados (Borja, 2002).

La competencia entre ciudades y la agudización de las desigualdades que acompañan a esta fase de la globalización, imponen una actitud planificadora dinámica, es decir, una estrategia de búsqueda de todas las oportunidades existentes y de soporte a los actores locales, considerando el territorio metropolitano y la ciudad como recursos para un desarrollo sostenible en una perspectiva dinámica, referida al presente pero sin perder de vista el futuro.

Capítulo III

Pobreza y ciudad en América Latina y el Caribe

Joan Mac Donald¹

A. Introducción

Para un continente como América Latina, en que tres de cada cuatro personas viven en áreas urbanas, la ciudad se constituye en el principal escenario para luchar contra la pobreza. De cada 100 habitantes de nuestras ciudades, 37 son pobres, y de éstos, 12 son indigentes (CEPAL, 2001).² Estas cifras permiten visualizar los importantes efectos que hoy tiene la pobreza urbana sobre la vida cotidiana en las ciudades latinoamericanas.

A su vez, los rápidos cambios que ocurren en las expresiones de la pobreza urbana y en las causas y los factores que subyacen a estas transformaciones, ponen a prueba la capacidad de los países de la región para contar con información suficientemente actualizada y sólida a fin de cimentar políticas e iniciativas eficaces y eficientes en este campo. Estudios recientes sobre el tema de la pobreza urbana señalan que ésta se presenta hoy con características muy diferentes a aquellas que prevalecían durante

¹ Joan Mac Donald es arquitecto, especialista en políticas de asentamientos humanos. En la elaboración de este capítulo participó el sociólogo, Sr. Camilo Arriagada Luco.

² América Latina es la región del mundo con mayor grado de "urbanización de la pobreza" (64%) si se la compara con Asia y África, donde según estimaciones de Tabatabai (1996) para 1985-1990, éste era inferior al 30%.

la “primera ola” de la urbanización, que tuvo lugar hace ya varias décadas. En ese período, la pobreza urbana estaba representada mayoritariamente por la población que acudía masivamente a las ciudades desde las áreas rurales para asentarse en las periferias de las ciudades.

La llamada “segunda ola” del proceso, que se caracteriza de manera más destacada por un crecimiento endógeno de la propia población urbana y transformaciones significativas en el plano demográfico, social, cultural y económico, duplicará la población urbana de los países en desarrollo durante los próximos 30 años. Para encarar esta nueva etapa, se necesitarán esfuerzos institucionales, financieros y técnicos diferentes a aquellos empleados hasta la fecha para enfrentar la pobreza urbana. Si antes existían espacios en las ciudades para que los hogares que migraron a ellas se asentaran e incorporaran gradualmente a la vida ciudadana, hoy las posibilidades de inserción son escasas y complejas ante un cuadro de políticas fiscales más duras, programas públicos más débiles, mercados de suelos más competitivos y una persistencia de altos niveles de desempleo.

La complejidad es aún mayor en los países y espacios subnacionales en que coexisten ambas fases de la urbanización, ya que en ellos se debe encarar simultáneamente una pobreza asociada a migraciones recientes en los espacios periféricos, y otra que se origina en la generación, persistencia y reproducción de carencias en la propia población urbana.

Si bien existe conciencia de que las intervenciones deberán ser más costosas, complejas e integrales, a la hora de formular y aplicar estas acciones escasean los conceptos, metodologías o experiencias que permitan diseñarlas o ponerlas en práctica. La base operativa e institucional con que cuentan los países y las ciudades para enfrentar la pobreza urbana suele ser una batería de programas sectoriales desarticulados entre sí, que resultan inadecuados para lograr suficientes efectos y niveles de eficiencia. Las capacidades instaladas en el sistema municipal son todavía limitadas para encarar con nuevos conceptos operativos el combate a la pobreza urbana en escalas compatibles con la dimensión del problema, y las experiencias innovadoras aún constituyen excepciones que no logran alcanzar niveles de aplicación que impacten de manera significativa la pobreza de las ciudades.

Este capítulo aborda asuntos relacionados con la puesta en marcha de propuestas para enfrentar la pobreza en las ciudades latinoamericanas. Sobre la base de los conocimientos acumulados en la región con relación al diagnóstico y caracterización de la pobreza, y del material generado por el Proyecto “Estrategias e instrumentos de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, se desarrollan de manera selectiva elementos destinados a construir una “agenda de ciudad” que sea sensible al tema de la pobreza urbana.

En las dos primeras secciones se caracteriza a la pobreza urbana latinoamericana, a partir de los singulares rasgos que le imprime el actual contexto económico y social, identificando las diversas expresiones que ella adquiere en los espacios urbanos concretos, y que dan señales acerca de las formas en que se podría enfrentar con cierta eficacia la pobreza urbana en las ciudades.

Las secciones siguientes exploran áreas especialmente sensibles, a fin de lograr una visión programática que aborde la pobreza en las ciudades. Se proponen desafíos generales que enfrentan los países de la región para implementar programas de este tipo en el nivel nacional y local, y otros más específicos relacionados con las dimensiones económica, social y ambiental que caracterizan a una gestión urbana sostenible.

Por último, se abordan cuatro áreas de acción para un programa de alivio de la pobreza en el nivel local: el suelo, la vivienda, los servicios y los espacios públicos. En la mayoría de los países, los gobiernos locales cuentan con algún grado de autonomía para incorporar en sus agendas algunas medidas y orientaciones en estas áreas, que pueden atenuar la pobreza en sus territorios.

Con el fin de facilitar la distinción entre el material de análisis y aquel que podría ser útil para formular propuestas, se incluyen a lo largo del texto diversos listados de consideraciones o acciones que se podrían incluir en una agenda urbana orientada a aliviar la pobreza. Sobre la base de esta enumeración de propuestas debería ser posible seleccionar y priorizar aquellas que se ajusten a las características, momentos y situaciones de la pobreza de un determinado centro urbano, y así construir la correspondiente “agenda urbana pro pobres”.

La necesidad de establecer límites al análisis y desarrollo de un tema tan vasto como la pobreza urbana, nos obliga a dejar pendientes otros asuntos cuya inclusión también puede estimarse necesaria para que una “agenda de ciudad” se proponga una mayor equidad urbana. La apertura de un espacio de reflexión en torno de los lineamientos operativos y prácticos que acá se proponen, podría ser el inicio de una tarea más amplia orientada a lograr que las ciudades latinoamericanas ofrezcan en el futuro a sus habitantes pobres las mismas oportunidades que encuentran en ellas los grupos de mayores recursos.

B. Algunas características de la pobreza urbana

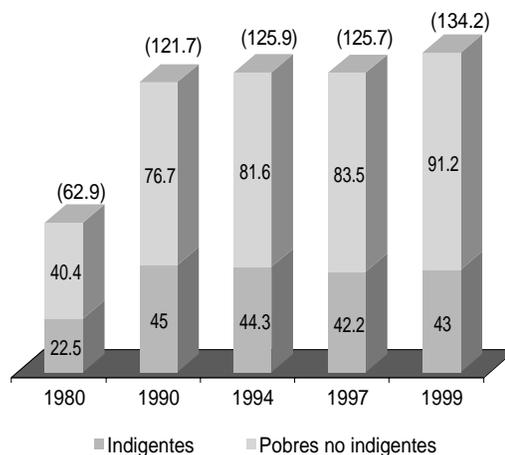
En América Latina y el Caribe, dos de cada tres pobres viven en áreas urbanas. Aun cuando la pobreza en las ciudades sea proporcionalmente

menor que en las áreas rurales,³ la elevada urbanización que prevalece en el continente ha concentrado a la mayoría de la población en los centros urbanos.

1. La pobreza urbana en los años noventa

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, a fines de la década de 1990 más de 134 millones de habitantes de ciudades eran pobres, de los cuales 43 millones eran indigentes. Como se señala en el gráfico siguiente, la cantidad de personas pobres se ha duplicado en las ciudades latinoamericanas con respecto a lo que sucedía en los años ochenta. El aumento sostenido de la población pobre de las ciudades sólo se atenuó a mediados del decenio, para luego retomar su ritmo a partir de 1997. A su vez, el volumen de población indigente urbana se ha mantenido, con ligeros avances, durante toda la década pasada.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE POBRES URBANOS, 1980-1999
(En millones de personas)

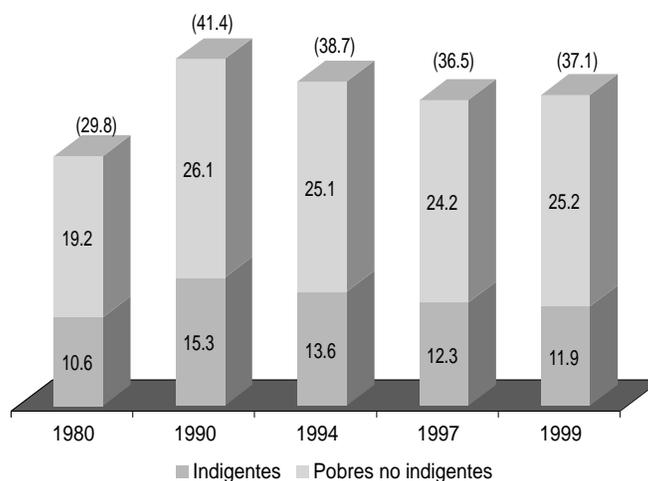


Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

³ La incidencia de la pobreza en el nivel regional es de 37.1% en el área urbana, y 63.7% en el área rural (CEPAL, 2001).

Los pobres representan hoy una proporción cercana al 37% del total de la población urbana, como lo señala el gráfico III.2. De estos pobres urbanos, un 12% vive en la indigencia. La presencia de la pobreza en el total de población urbana ha tenido una evolución moderadamente positiva durante los años noventa: comparando el cuadro existente al inicio de esa década con aquel que prevaleció a fines de la misma, se constata que la proporción de pobres se redujo discretamente del 41.4% al 37.1%, y que la población indigente pasó del 15.3% al 11.9% en las áreas urbanas.

Gráfico III.2
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA URBANA,
1980-1999
(En porcentajes con respecto a la población total)



Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2. Evolución reciente de la pobreza

Las proyecciones efectuadas por la CEPAL para los años 2000 y 2001 permiten apreciar la evolución de la pobreza a partir del año 2000. Según

ellas, la pobreza regional —considerando tanto áreas urbanas como rurales— habría disminuido en el primer año considerado (2000) desde 211.4 millones de personas pobres en 1999, a 206.7 millones. Sin embargo, esta cifra aumentó para el año 2001 a 214.3 millones. A su vez, la cantidad de personas indigentes, luego de una reducción entre 1999 y 2000 desde 89.4 millones a 87.5 millones, habría subido a 92.8 millones en el año 2001. Para el año 2002, se espera un incremento cercano a los 7 millones de pobres con respecto al año 2001, de los cuales 6 millones serían indigentes (CEPAL, 2002).

De acuerdo con estas cifras, en la región habría aumentado la población pobre en 15 millones de personas en el período 2000 a 2001, lo que señalaría un deterioro en el cuadro social de América Latina. Si bien no se dispone aún de cifras para el componente urbano de la pobreza, es altamente probable que también éste dé señales de retroceso y acentúe la paradójica condición de las ciudades latinoamericanas como espacios que, por una parte, concentran cada vez más la pobreza regional, y por otra, ofrecen las mayores oportunidades de progreso para la región.

3. Heterogeneidad de la pobreza urbana regional

El panorama general de la pobreza regional que entregan las cifras anteriormente expuestas, requiere ser revisado de manera más detallada para apreciar lo que sucede en los distintos países. En un contexto de grandes diferencias entre países, la pobreza urbana también tiene una presencia muy desigual en las ciudades de la región (véase el cuadro III.1). En un grupo de cuatro países (Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay) ella afectaba a menos del 20% de la población urbana a fines de la década pasada. En contraste, países como Ecuador, Honduras y Nicaragua mostraban índices de pobreza superiores al 58%.

Cuadro III.1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): IMPORTANCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN URBANA SEGÚN TAMAÑO DE LOS CENTROS
(En porcentajes con respecto al total de población en cada área)

	Total	Metropolitana	Resto urbano
Uruguay	5.6	5.8	5.4
Costa Rica	15.7	14.7	16.8
Argentina	16.3	13.1	20.5
Chile	17.0	11.8	19.2
Panamá	20.8	19.6	25.8
Brasil	26.4	...	...

(Continúa)

Cuadro III.1 (conclusión)

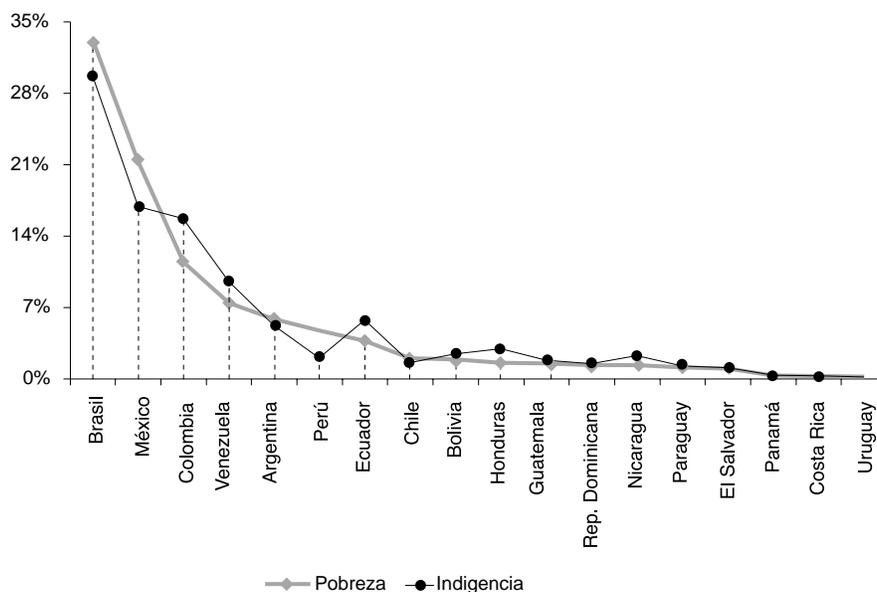
	Total	Metropolitana	Resto urbano
México	31.1	...	...
República Dominicana	31.6	...	...
El Salvador	34.0	26.4	43.2
Guatemala	38.3	30.9	48.0
Paraguay	41.4	31.9	52.7
Bolivia	42.3	39.0	56.4
Venezuela	44.0	27.8	47.3
Colombia	44.6	38.1	47.1
Ecuador	58.0	...	...
Nicaragua	59.3	52.4	64.5
Honduras	65.6	58.4	72.9

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, 2001. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.

El cuadro anterior acusa las diferencias entre los centros metropolitanos y el resto de los centros urbanos en cada país, en cuanto a la proporción de sus respectivas poblaciones que viven en la pobreza. En casi todos los países, los niveles de pobreza son sustancialmente mayores en las ciudades medianas y menores, que en las metrópolis. Tal como se tratará más adelante, la pobreza urbana no sólo presenta dimensiones cuantitativas diferentes según el tamaño de los centros, sino que además varía en sus características y las consecuentes demandas de intervención.

Más allá de las diferencias entre países, una mirada a la distribución regional de la pobreza urbana señala que más de la mitad de los pobres urbanos se encuentran en las ciudades de Brasil y México, y que un 73% de los pobres y un 72% de los indigentes urbanos habitan en sólo 4 países de la región: los arriba nombrados, además de Colombia y Venezuela (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBREZA E INDIGENCIA URBANA EN 18 PAÍSES, 1999

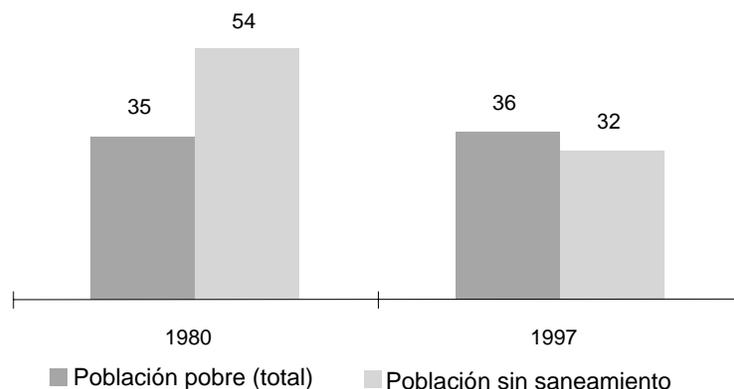


Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4. Variaciones en los rasgos de la pobreza

Entre los años ochenta y noventa, América Latina ha experimentado un cambio en su perfil de pobreza, reemplazando una pobreza de tipo “estructural” —compuesta tanto por necesidades básicas insatisfechas (NBI) o carencias materiales de vida, como por ingresos insuficientes de los hogares— por otra que se expresa de manera más nítida a través de los indicadores monetarios (Arriagada, 2000).

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA: VARIACIÓN EN EL PERFIL DE POBREZA URBANA, 1980 Y 1997
(En porcentajes)



Fuente: Camilo Arriagada, *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de política para el hábitat urbano*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27 (LC/L.1429-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.107.

Esta peculiar evolución se debe a que las NBI se redujeron de manera sostenida, incluso durante la década de 1980. Pero también se observa un deterioro importante en los ingresos, asociado a diversas situaciones. Por una parte, el mercado laboral urbano mostró una capacidad cada vez más limitada de generar empleo moderno, y el empleo precario e informal tendió a crecer, aun en el período de los años noventa, cuando se recuperó el producto interno bruto (PIB). Por otra parte, incluso en el sector de empleo formal los salarios experimentaron reducciones importantes, siendo frecuente para los desempleados que logran reinsertarse en el mercado de trabajo, obtener niveles de remuneración desmejorados con respecto a su condición inicial. De este modo, la insuficiencia de ingresos ha adquirido un peso preponderante entre las causales de pobreza, si bien en muchos países los sectores indigentes o de extrema pobreza urbana todavía muestran importantes grados de carencias de servicios básicos, infraestructura y alojamiento adecuado, y niveles importantes de marginación de la salud y la educación.

El cuadro siguiente permite dimensionar la extraordinaria complejidad que ha adquirido la pobreza urbana en un marco de urbanización elevada, asociado a cambios demográficos y difíciles condiciones de acceso al empleo por parte de la población latinoamericana.⁴

⁴ Si bien los antecedentes disponibles se refieren a la pobreza en general, ellos reflejan de manera relativamente certera lo que sucede con relación a la pobreza urbana.

Cuadro III.2
AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS DE LA POBREZA E INDIGENCIA, 1999
(Población en millones y porcentajes)

	En viviendas con hacinamiento		Sin acceso a agua potable		En hogares con alta tasa de dependencia demográfica ^a		En hogares con baja densidad ocupacional ^b	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Caracterización de la pobreza ^c								
Pobres ^d	61.0	28.9	109.7	52.0	46.6	22.1	71.6	33.9
Indigentes	35.5	39.8	57.4	64.2	28.2	31.5	39.5	44.2
Probabilidad de pobreza ^e								
Pobreza		79.6		66.7		68.1		65.1
Indigencia		46.4		34.9		41.2		35.9

Fuente: Tabulaciones especiales de Encuestas de Hogares, División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Habitan en hogares en que la proporción de menores de 15 y mayores de 64 años, con respecto a los miembros de 15 a 64 años, es mayor a 0.75.

^b Habitan en hogares en que la relación entre miembros ocupados y el total es menor a 0.25.

^c Pobres o indigentes afectados por esa condición, en cantidad y como proporción del total de pobres o indigentes.

^d Incluye a la población indigente.

^e Personas afectadas por esa condición, sean pobres o no, y proporción de ese total que es pobre o indigente.

En la primera parte del cuadro se señala la cantidad y proporción de pobres que se ven afectados por cuatro situaciones deficitarias: vivir en un hogar hacinado, carecer de agua potable, pertenecer a un hogar en que prevalece una alta dependencia demográfica y una baja densidad ocupacional. La carencia más generalizada en este grupo es la exclusión del agua potable: a fines de la década pasada, casi 110 millones de pobres (uno de cada dos) no tenían acceso a este servicio básico. Al considerar la población indigente, la proporción de excluidos de este servicio se eleva a dos de cada tres personas en pobreza extrema.⁵

Otro factor de recurrencia relativamente importante entre los pobres es su pertenencia a hogares con dificultades para insertarse en el mercado laboral, expresada en una baja densidad ocupacional. El cuadro anterior señala que prácticamente el 34% y el 45% de los indigentes pertenecen a estos hogares. Pese a ser altos, estos porcentajes indican sin embargo que

⁵ Sin embargo, existe también un número importante de familias no pobres que no cuentan con acceso al agua potable, lo que señalaría que se trata de una carencia vinculada no sólo a los ingresos, sino además a otros factores —urbanos, tecnológicos y otros, que rebasan ampliamente el campo de las políticas de superación de la pobreza. Algo similar puede comentarse respecto de la baja densidad ocupacional, que no aparecería tan asociada a la pobreza y la obtención de suficientes recursos para subsistir, como el monto de los ingresos que perciben los ocupados.

una proporción mayoritaria de los pobres no pertenece a hogares de baja densidad ocupacional. En estos casos, las causales de su condición de pobres parecen estar asociadas más bien con características cualitativas de la inserción laboral de sus miembros, quienes no perciben recursos suficientes para salir de la pobreza pese a estar desempeñando una actividad laboral.

Los dos otros aspectos consignados en el cuadro III.2 tienen menor presencia en la población pobre. En cuanto al hacinamiento, que experimentan cerca del 29% de los pobres y el 40% de los indigentes, factores como la urbanización, las políticas habitacionales y el propio esfuerzo de autoalojamiento hecho por los habitantes de la región, han influido en que gran parte de los pobres e indigentes no vivan hacinados. A su vez, la proporción relativamente reducida de pobres e indigentes que habitan en hogares con presencia importante de miembros menores de 15 años y mayores de 64 años (22.1% y 31.5%, respectivamente) también podría asociarse a los efectos de la transición demográfica y la urbanización.

La segunda parte del cuadro III.2 presenta la información arriba comentada de manera diferente, para ilustrar los eventuales rasgos de desfocalización que pueden tener las políticas correctivas. La “probabilidad de pobreza” de los aspectos de hacinamiento, exclusión del agua potable, pertenencia a hogares con alta dependencia demográfica y pertenencia a hogares con baja densidad ocupacional, está dada por la proporción que representan los pobres e indigentes en el total de personas afectadas por estas carencias. Desde esta perspectiva, la persona que habita en un hogar hacinado tiene casi un 80% de probabilidad de ser pobre y un 46% de ser indigente. Entre los que viven en hogares con alta tasa de dependencia demográfica, un 68% son pobres y un 41% son indigentes, mientras que la probabilidad de ser pobre es del 66.7% cuando se carece de agua potable, y del 65.1% cuando se pertenece a un hogar de baja densidad ocupacional.

Los antecedentes arriba expuestos generan desafíos importantes tanto para las políticas sectoriales como para aquellas específicas de superación de la pobreza, según analizaremos en detalle más adelante. Por una parte, un programa tendiente a corregir el hacinamiento tendrá una alta probabilidad de favorecer de manera particular a los pobres, mientras otro destinado a aumentar la densidad ocupacional del hogar favorecerá además a un 35% de personas no pobres. Pero por otra parte, las proporciones significativas de pobres —entendidos desde la perspectiva de un ingreso insuficiente— que no necesariamente viven hacinados, excluidos del agua potable, en hogares de alta dependencia demográfica o densidad ocupacional, dibujan un cuadro muy heterogéneo de la pobreza urbana. Sólo un análisis más preciso de los perfiles que ella adquiere en los diferentes países y centros urbanos permitirá elaborar intervenciones adecuadas y eficaces para el momento actual.

Cabe agregar que los cambios en los rasgos predominantes de la pobreza regional destacan la importancia cada vez mayor de la insuficiencia de ingresos, por lo que gran parte de la responsabilidad de alivio a la pobreza recae sobre las políticas que mejoren de manera directa o indirecta la capacidad de generación de ingresos de los pobres en el mercado laboral, que con frecuencia se hallan desarticuladas de las iniciativas propiamente sociales.

Lo anterior no significa que las carencias materiales de los pobres ya no constituyan una expresión y dimensión relevante de la pobreza de las ciudades. Entre aquellas acciones orientadas a corregir estas carencias materiales se pueden distinguir diversas situaciones. Como se ha analizado, las limitaciones de acceso a servicios, en especial al agua potable, aún representan un desafío pendiente para grupos muy extensos de pobres urbanos, por lo que las intervenciones en este campo aún pueden abordarse mediante la extensión masiva de redes. En cambio otras acciones, como aquellas orientadas a mejorar de manera cuantitativa y cualitativa las condiciones habitacionales, requieren identificar de manera cada vez más certera las poblaciones y los barrios que aún presentan estas carencias en las ciudades, lo que con frecuencia resulta difícil de detectar, evitando así que los escasos recursos disponibles sean captados por otros grupos sociales que no corresponden al segmento de pobreza.

C. Expresión de la pobreza en la ciudad

La definición de estrategias para enfrentar la pobreza en las ciudades demanda, en primer lugar, precisar la naturaleza que presenta el problema en cada caso específico. Las diferencias en los cuadros de pobreza entre ciudades, o en el interior de las mismas, se deben sobre todo a las asociaciones que en cada situación específica tiene la pobreza, medida en términos de ingreso, con otras condiciones que afectan a los hogares urbanos. A continuación, se examina la relación que puede presentar la pobreza en el espacio urbano con la exclusión, la segregación, la informalidad laboral y la informalidad habitacional en las ciudades de la región.

1. Pobreza y exclusión

Compartir el espacio físico o territorio de una ciudad no significa para el pobre urbano la posibilidad de compartir también las oportunidades sociales, económicas o culturales que ofrece la urbe al resto de sus habitantes. De acuerdo con las tendencias regionales analizadas anteriormente, la

pobreza económica es cada vez más la clara expresión relevante de esta exclusión que sufren los pobres; sin embargo, la exclusión urbana trasciende el ámbito del ingreso, y se hace sentir en las relaciones sociales, el poder político, el plano cultural, y en muchos casos también en el aspecto territorial (OIT/PNUD, 1995).⁶ Según se dé la relación entre pobreza y exclusión, surgen distintos requerimientos de políticas para una agenda de ciudad (véase el cuadro III.3).

Cuadro III.3
CONDICIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LA CIUDAD

Habitantes	Excluidos	Integrados
Pobres	Pobres excluidos	Pobres integrados
No pobres	No pobres excluidos	Integrados plenamente

Fuente: Gustavo Busso, "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del Siglo XXI" (<http://www.redadultosmayores.com.ar/docsCEPAL.htm>), 2001; y R. Kaztman y otros, "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay", Documento de Trabajo, Nº 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1999.

El cuadro anterior permite identificar en primer lugar a los "pobres excluidos" como un grupo de pobres urbanos de especial vulnerabilidad. Para enfrentar esta combinación de pobreza y exclusión se requiere una batería de acciones multisectoriales que logren, por una parte, superar la pobreza: acciones asistenciales directas y de inversión social, y por otra, permitan una integración urbana, entendida como participación efectiva en la sociedad y el espacio ciudadano.

Otro grupo, los "pobres integrados", se encuentra en una situación —coyuntural o relativamente prolongada— de insuficiente ingreso monetario. Se trata de "pobres con capital social", cuya situación podría tener una alta probabilidad de superación si el programa logra incluir a los propios afectados en el desafío.

Un tercer grupo de interés lo constituyen hogares que no siendo pobres, sufren exclusión en algunos ámbitos: de redes sociales, de incorporación al mercado de trabajo, al financiamiento, o a la oferta de beneficios de la ciudad. Esta exclusión los hace frágiles ante las presiones coyunturales que derivan en el empobrecimiento, por lo que se justifica su consideración en políticas integradoras que eviten que ellos pasen a incrementar la pobreza urbana de la ciudad.

⁶ Mientras la pobreza económica se refiere a la insuficiencia de ingreso para financiar un consumo normativo mínimo en un momento dado, la exclusión pone el acento en procesos, dinámicas y relaciones sociales que determinan desventajas o limitaciones de la ciudadanía.

Al ser la insuficiencia de ingresos laborales (que se relaciona con grados de exclusión del mercado laboral) la principal causa o explicación de la pobreza urbana en la región, las políticas destinadas a sectores pobres necesitan reemplazar un enfoque exclusivamente asistencial por otro que además fomente, directa o indirectamente, una adecuada inserción ocupacional y la productividad de las personas en edad activa de los hogares pobres, y un acceso a oportunidades educacionales para los menores que los capacite para insertarse en el futuro.⁷

Las diferentes formas de asociación entre pobreza y exclusión coexisten tanto en la ciudad como conjunto, como en el vecindario o en la vivienda. En un barrio pueden haber vecinos pobres y no pobres, excluidos e integrados, y en una misma vivienda, miembros con diferentes niveles de ingreso e integración. En la medida que se logren caracterizar debidamente estas tipologías, es posible construir intervenciones más efectivas y eficaces.

El éxito de una intervención sobre los pobres excluidos dependerá de los esfuerzos que se hagan para implementar, además de políticas destinadas a favorecerlos directamente, acciones concretas destinadas a ampliar la creación de ciudadanía, la participación económica o laboral, el acceso a la cultura y el ejercicio de derechos políticos.

Al atacar los problemas de los pobres que sí están integrados, es posible fundamentar los programas en los procesos, dinámicas y relaciones sociales que les permiten integrarse pese a la pobreza, como “recursos” para superar esta condición. A su vez, es necesario preservar y fortalecer de manera especial las articulaciones que en cada caso tienen estos pobres con el resto de la vida ciudadana, de modo que les sea posible mantenerse integrados.

2. Pobreza y segregación

El cuadro III.4 permite identificar otras variantes de la pobreza urbana, al asociar la pobreza por ingresos con la expresión espacial de la exclusión: la segregación residencial.⁸

⁷ Por una parte, se necesitan acciones orientadas a disminuir la inactividad laboral y reducir la presencia de factores de exclusión del empleo moderno, como son la educación y capacitación. Por otra, se requiere reforzar la productividad de los sectores que generan empleo a los pobres (sector informal del segmento microempresarial), removiendo, por ejemplo, los obstáculos para acceder al crédito. Complementariamente, se trata de mejorar los activos físicos y recursos de que disponen los pobres para el desempeño de sus actividades económicas (entre éstos, la vivienda y mejoramiento de la infraestructura de los barrios).

⁸ Se emplea acá el concepto como concentración geográfica de los pobres en barrios homogéneos desde una perspectiva social y económica, y que son percibidos como tales por el resto de los habitantes de la ciudad.

Cuadro III.4
SEGREGACIÓN Y POBREZA

	Barrios "pobres"	Barrios con diversidad social
Grupos pobres	Pobreza con exclusión física	Pobreza sin exclusión física
Grupos no pobres	Exclusión física sin pobreza	Integración

Fuente: Elaboración propia.

Al diseñar una agenda de superación de la pobreza, es conveniente diferenciar a la población objetivo según las características de los barrios donde habitan los pobres. Cuando se tienen ingresos insuficientes y además se vive en barrios caracterizados por la exclusión física, las posibilidades de movilidad social y económica se ven complicadas debido a las características del vecindario. Se necesitará en estos casos aplicar una combinación de políticas sociales y urbanas, de modo que los avances en salud, educación, empleo o vivienda sean acompañados por proyectos urbanos que mejoren la integración física y funcional a la ciudad.

Para los pobres que habitan en barrios de mejor condición socioeconómica, es probable que exista un acceso más expedito a fuentes laborales y servicios urbanos, que sus viviendas se valoricen, o que no perciban "estigmas sociales" asociados a su pertenencia a determinados barrios. Es el caso de asentamientos antiguos, generados por invasiones o programas de viviendas sociales en terrenos que pertenecieron a la periferia urbana, y que finalmente adquieren los beneficios de una localización central o pericentral a raíz de la extensión posterior de la ciudad. Aunque en estos casos puedan persistir condiciones de precariedad habitacional, la favorable ubicación en la urbe entrega más posibilidades para superar la pobreza; sin embargo, existe el peligro de que se ejerzan presiones para trasladar estos hogares a otros sitios y así "despejar terreno" para los sectores más acomodados.

Un programa para aliviar la pobreza urbana en los barrios físicamente marginales o alejados precisa estar inserto en un proyecto de ciudad más amplio, de modo que las decisiones sobre la vialidad, el uso del suelo o las inversiones urbanas garanticen mejoras concretas para los pobres excluidos, tales como accesibilidad a los equipamientos urbanos y los lugares de trabajo, cobertura de las redes de servicios a estos barrios, instalación de nuevos focos de empleo, entre otras.

Es necesario cautelar que los hogares pobres que residen en barrios más integrados no sean expulsados de éstos por presiones inmobiliarias. Asimismo, las políticas públicas de vivienda deberían evitar que aumente la exclusión física de los pobres urbanos, privilegiando en lo posible las acciones de mejoramiento y densificación de los barrios populares centrales, en lugar de la erradicación de los pobres a soluciones habitacionales en la periferia.

3. Pobreza e informalidad

En las ciudades de la región coexisten la formalidad urbana con la informalidad, tanto en su dimensión económica (el empleo formal e informal) como habitacional (los asentamientos formales y los barrios convencionales). Esta dualidad se da de manera especial para los ciudadanos más pobres.

Los pobres urbanos perciben bajos ingresos por su trabajo, siendo mayor la asociación entre pobreza y subempleo que aquella entre pobreza y desempleo. La mayoría recurre al sector informal, y dentro de éste, al subsector de sobrevivencia, integrado por los trabajadores por cuenta propia, el empleo doméstico y los trabajadores familiares no remunerados de muy bajo nivel de calificación. Otros pobres forman parte del sector asalariado, cuyos ingresos no alcanzan a situarlos por sobre la línea de pobreza. Es posible precisar elementos para una política de alivio a la pobreza urbana desde la perspectiva del tipo de inserción en el mercado de trabajo.

Cuadro III.5
CONDICIÓN DE POBREZA E INSERCIÓN LABORAL

	Empleo informal	Empleo formal o asalariado
Pobres	Pobreza con empleo precario	Pobreza con empleo formal
No pobres	Informalidad laboral sin pobreza	Formalidad

Fuente: Elaboración propia.

Los pobres que dependen de recursos provenientes del sector informal de sobrevivencia necesitarán sobre todo incrementar su calificación y acceder a facilidades básicas para desarrollar su actividad laboral, por lo que su atención probablemente será caso por caso, o por comunidades específicas. La pobreza urbana vinculada a segmentos de mayor productividad dentro del sector informal puede abordarse en planes más generalizados de apoyo a microempresas. Es importante tener en cuenta que estas iniciativas pueden requerir de plazos prolongados hasta alcanzar logros y coberturas coherentes con los niveles de pobreza que existen en las ciudades. Mientras tanto, una agenda urbana para aliviar la pobreza debería cautelar de manera responsable que los intentos de formalización y mayor productividad en el empleo no creen vacíos o eliminen fuentes de ingresos que, pese a sus problemas, son las únicas posibles y adecuadas para los pobres en un momento dado.

La baja inserción ocupacional de las personas en edad activa de los hogares pobres que hemos mencionado anteriormente, está ligada a niveles

educacionales inferiores al promedio de la respectiva población económicamente activa. Es importante evitar que este déficit se reproduzca en los niños y adolescentes de estos hogares. Por ello, las acciones orientadas a mejorar el entorno inmediato de las familias pobres —su ambiente familiar, habitabilidad, equipamientos y servicios disponibles en el vecindario— pueden ayudar a un proceso educativo que favorezca más adelante el acceso al empleo.

Si bien la baja productividad que prevalece en el sector informal se relaciona de manera directa con la insuficiencia de ingreso laboral, con frecuencia este sector informal para los pobres representa la única oportunidad de obtener ingresos. En algunos casos, no existe una oferta suficiente de empleo productivo —desde una perspectiva cuantitativa— para los pobres urbanos en general o para ciertos grupos en particular. Otros aspectos de orden cualitativo, como es la flexibilidad para admitir limitaciones de horario de las mujeres o la posibilidad de incorporar a otros miembros del hogar, hacen del empleo informal una alternativa atractiva para los pobres.

Dado que la contribución de varios miembros de un hogar pobre al ingreso familiar puede aliviar la pobreza urbana, influyen positivamente en el cuadro de pobreza las acciones y arreglos que se efectúen en todos los niveles, a fin de facilitar el ingreso y permanencia en el empleo de las mujeres, los jóvenes y los ancianos, mediante esquemas flexibles y creativos que compatibilicen las realidades locales e individuales de los pobres urbanos con las exigencias de productividad.

La proporción de pobres urbanos que obtienen sus ingresos ya sea en el sector formal o informal varía no sólo de un país o centro urbano a otro, sino además en el tiempo. En muchos países, los niveles de pobreza superan a aquellos de informalidad laboral, lo que señala que la inserción en el sector formal no garantiza ingresos para permanecer fuera de la pobreza. Aun cuando en general la formalidad va acompañada de recursos para la inclusión y menores riesgos, los bajos ingresos, las dificultades para insertar en el mercado laboral a un número mayor de miembros y la inestabilidad del empleo se están constituyendo en una fuente importante de “nuevos pobres urbanos” en la región.

A su vez, la informalidad habitacional, el otro aspecto de la informalidad urbana, ya no coincide necesariamente con la informalidad del empleo en las ciudades de la región. Mientras que en décadas anteriores, los hogares urbanos pobres habitaban sobre todo en asentamientos precarios e irregulares, el proceso de urbanización los ha conducido cada vez más a habitar en barrios y viviendas convencionales. Las ciudades presentan hoy realidades diferentes: en algunos casos, la pobreza coincide con el asentamiento informal y los enclaves de marginalidad dentro de las ciudades

o en su periferia; en otros, ella habita en los barrios “pobres” formales, creados por las políticas de vivienda social, la consolidación de antiguos asentamientos informales y el deterioro de barrios centrales y pericentrales. Así como en la compleja realidad urbana de América Latina no todos los pobres son habitantes de asentamientos informales, tampoco son pobres todos los que habitan en barrios informales.

El cuadro III.6 permite visualizar las tres situaciones que interesan para esta discusión: los pobres en asentamientos precarios, los pobres que habitan en barrios convencionales (los “pobres con techo”) y los grupos que sin ser pobres, residen en barrios informales.

Cuadro III.6
CONDICIÓN DE POBREZA E INFORMALIDAD RESIDENCIAL

	Barrios precarios e irregulares	Barrios consolidados
Pobres	Pobreza en asentamientos precarios	Pobreza en barrios convencionales
No pobres	Informalidad residencial sin pobreza	Formalidad

Fuente: Elaboración propia.

El hábitat informal ha tendido a formalizarse con los años, sobre todo en los países con mayor nivel de urbanización. En América Latina, una proporción importante de las familias —también de las familias pobres— habita en viviendas que les pertenecen en propiedad (Szalachman, 2000), debido a la aplicación sostenida de programas públicos de regularización de tenencia y de vivienda social. A su vez, estos programas de vivienda social han generado concentraciones de población de escasos recursos, en que se han resuelto los problemas de vivienda del núcleo familiar elemental, pero en muchos casos se generan barrios homogéneos con importantes requerimientos de consolidación urbana, económica y comunitaria.

El proceso de formalización no es unidireccional. Con el paso del tiempo muchos asentamientos experimentan una densificación, cuando varios núcleos familiares se agrupan dentro de un mismo hogar o unidad económica con el fin de acumular ingresos escasos o resolver temporalmente su necesidad habitacional, dando lugar a nuevas situaciones de informalidad. La cohabitación de hogares y familias en un mismo domicilio es un mecanismo utilizado por los pobres urbanos para hacer frente a coyunturas económicas adversas y a las importantes restricciones de acceso al suelo urbano. Las políticas locales pueden fortalecer o proteger las estrategias de apoyo mutuo y protección involucradas en estos procesos, y promover acciones de densificación y mejoramiento habitacional en el parque de viviendas.

En cambio, la informalidad residencial de los hogares no pobres se vincula, en muchos casos, a procesos de movilidad social y económica. Cuando esta movilidad es ascendente, los pobres pueden dejar de serlo, sin que por ello abandonen los asentamientos en que se instalaron o a que pertenecieron sus padres. Ellos han consolidado su vivienda en estándares convencionales, aunque en muchos casos fuera de las normativas vigentes para la ciudad formal. En otros casos, de movilidad descendente, los hogares no pobres afectados por las crisis económicas ingresan al segmento de pobreza, y se ven obligados a minimizar sus gastos de supervivencia, integrándose a barrios de tugurios. También se dan situaciones en que hogares o grupos no pobres instalan sus viviendas y emprendimientos en los asentamientos precarios, porque les resulta conveniente habitar y desarrollar sus actividades —legales o ilegales— en un entorno no sujeto a las reglas que rigen en el resto de la ciudad.

El cuadro siguiente relaciona las dos dimensiones de la informalidad —laboral y residencial— que pueden estar presentes en un marco de pobreza urbana.

Cuadro III.7
POBREZA E INFORMALIDAD LABORAL Y RESIDENCIAL

	Trabajadores sector informal	Trabajadores sector formal
Habitantes de asentamientos precarios	Pobres que viven y trabajan en la informalidad	Pobres que viven en la informalidad y trabajan en el sector formal
Habitantes de sectores urbanos formales	Pobres que viven en barrios formales y trabajan de manera informal	Pobres que viven y trabajan en la formalidad

Fuente: Joan Mac Donald y Roland Ziss, "Living and working in the informal sector", *Sum Consult*, Berlín, 2000.

Si hace algunas décadas la mayoría de los pobres presentaban de manera simultánea una acentuada precariedad del hábitat y un cuadro de empleo informal y bajos ingresos, hoy se dan en las ciudades al menos tres situaciones deficitarias:

- Hogares con precariedad habitacional y de ingresos (pobreza dura, histórica), generalmente asentados en campamentos o barrios pobres. Este grupo ha tendido a disminuir en los países. Los programas orientados a encarar este segmento de la pobreza son sobre todo aquellos llamados "de mejoramiento de barrios".
- Hogares en asentamientos precarios cuyos ingresos provienen del sector formal, lo que les permitiría contar con ingresos más

regulares que en el caso anterior, y con algunas ventajas de inserción en las redes institucionales. Para este grupo, la tendencia ha sido hasta ahora una oferta de programas de vivienda nueva, generalmente en localizaciones diferentes a las originales, con lo que se integran al grupo descrito a continuación.

- Hogares que habitan en barrios y viviendas consolidadas, pero cuyos empleos e ingresos —tanto formales como informales— los califican como pobres. Esta expresión de pobreza urbana ha crecido de manera significativa en las ciudades de la región. La encontramos, por una parte, en los barrios centrales y pericentrales en deterioro o estancados, y por otra, en los conjuntos habitacionales de estándares mínimos que se han construido para alojar a los más pobres. Por su vulnerabilidad ante las fluctuaciones económicas y del mercado del empleo, estas familias demuestran hoy, en muchos casos, un empobrecimiento asociado a su localización residencial, al deterioro de sus viviendas y a la incapacidad de costear la formalidad residencial. En estos casos se requiere incentivar el fomento productivo a partir de la dotación de infraestructura, mejoras en la accesibilidad, y otras medidas. En especial, se debe dar apoyo a la inserción productiva de la mujer, los jóvenes, los grupos étnicos, los desplazados, y otros.

De acuerdo con las caracterizaciones anteriores, la diversidad de expresiones e interrelaciones que adquiere la pobreza debería ser considerada en las políticas de superación de este flagelo, en los sistemas de información y los programas de asignación de recursos respectivos. Por ejemplo, es importante recordar que la pobreza forma parte de un contexto más amplio de procesos urbanos de exclusión económica, política, social y cultural, que requiere encararse con medidas que trascienden la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres, para vincularse al desarrollo de la ciudad. Son necesarios, además, los instrumentos de regulación y compensación para hacer frente a las dinámicas que promueven desigualdades de acceso a bienes públicos de los distintos grupos de habitantes de la ciudad. Por ejemplo, la asociación entre pobreza urbana y segregación confiere especial relevancia al contenido territorial de los programas, así como a una formulación de políticas sensible a la distribución espacial que tienen los pobres en cada trama urbana específica.

Finalmente, la relación entre la pobreza y la informalidad urbanas, sea con respecto al empleo o la vivienda, señalaría que el logro de efectos significativos en el largo plazo requiere ponderar, según el caso, componentes

dirigidos a mejorar la inserción ocupacional y la capacidad de generación de ingresos laborales de los pobres, con otros orientados a mejorar las condiciones del hábitat en que ellos residen, sea éste formal o informal.

D. Visión programática

En la región se ha acumulado un importante bagaje de conocimientos y experiencias para abordar la pobreza urbana. Este material se inscribe en general en dos grandes “polos”: la reflexión general sobre cómo deberían ser las políticas y los programas de alivio y superación de la pobreza, y la documentación de intervenciones concretas efectuadas en determinados casos. En esta sección, intentaremos extraer de la experiencia elementos para construir —en un nivel intermedio— una agenda de ciudad que ayude a aliviar la pobreza.

1. Adecuación a la magnitud y heterogeneidad de la pobreza urbana

La naturaleza eminentemente urbana de la pobreza latinoamericana, ligada a la diversidad de expresiones que ella adquiere en las ciudades, plantea a las políticas contra la pobreza el desafío de lograr una respuesta cuantitativamente suficiente, por medio de una gama amplia y flexible de acciones adecuadas a las diferentes realidades. Una comparación entre los países latinoamericanos señala que, a comienzos del nuevo milenio, existía una variedad de situaciones, desde los países en que la pobreza se presentaba sólo entre aquellos hogares correspondientes al 10% de menores ingresos relativos, hasta otros en que ella incluía a la gran mayoría de los hogares.⁹

Dentro de los países, la pobreza también se distribuye de manera desigual en el territorio. Aunque en las áreas rurales prevalecen los mayores niveles de pobreza relativa, las ciudades, con sus enormes concentraciones de pobres, representan el mayor desafío en términos absolutos. A su vez, hay diferencias en cuanto a la presencia relativa de la pobreza en estas ciudades, siendo ella significativamente menor en las ciudades metropolitanas o capitales que en el resto de los centros urbanos.¹⁰

⁹ Según cálculos de la CEPAL, en los países de América Latina existirían pobrezas de 1 decil, de 2 deciles, de 3 deciles, de 4 deciles, de 5 deciles, de 6 deciles, de 7 deciles y hasta de 8 deciles, entendidos éstos como grupos porcentuales de ingreso.

¹⁰ Estas diferencias en la presencia de la pobreza según el tamaño de las ciudades han obligado a que las políticas nacionales adopten un enfoque territorial, de modo de precisar y priorizar los espacios concretos donde se efectuarán las acciones. Esto, a su vez, implica una articulación de los proyectos orientados a superar la pobreza en estos territorios, con instrumentos de ordenamiento territorial y urbano más amplio que operan en la ciudad.

Las grandes ciudades y áreas metropolitanas constituyen en los diferentes países un importante foco de demanda para las acciones que deberían aliviar la pobreza urbana: proporcionalmente, la pobreza es menor en estas ciudades que en las demás localidades urbanas, pero en términos absolutos las metrópolis concentran a una proporción muy significativa de la población pobre.

Aun cuando en estas grandes ciudades y áreas metropolitanas parecen existir mayores oportunidades para permanecer fuera de la pobreza, en muchas de ellas los progresos en la materia se han dificultado en los últimos años. Luego de una primera etapa de absorción acelerada de la pobreza material mediante programas extensivos de entrega de servicios básicos y viviendas sociales, los avances son ahora más costosos y lentos. A su vez, el éxito de los programas de alivio de la pobreza en las grandes ciudades se ha hecho más incierto en los años recientes, debido a que dependen de manera directa de factores coyunturales vinculados al entorno macroeconómico. Éstos han agrandado las distancias entre ricos y pobres y generado nuevas expresiones de la pobreza, como la segregación, que aleja a los pobres de las zonas de mejor infraestructura y accesibilidad. Además, han empeorado de manera real y percibida la delincuencia e inseguridad urbana. Debido a lo anterior, sobre todo en estas grandes ciudades, los programas orientados a combatir la pobreza enfrentan hoy el desafío de incorporar objetivos específicos que eviten la segregación o atenúen sus efectos, corrigiendo las disparidades de atributos urbanos según zonas socioeconómicas e integrando a los barrios populares mediante la provisión de infraestructura y espacios públicos.

Además, resulta importante considerar en estos programas, acciones específicas que apunten a fortalecer la inclusión y creación de ciudadanía por medio de un entorno urbano seguro y equitativo para los habitantes de menores ingresos relativos.

En las ciudades de tamaño mediano y menor existe, en general, una mayor proporción de población en niveles de pobreza, y dentro de ella, una presencia más importante de la informalidad —tanto económica como residencial— que en las grandes ciudades. Esto se refleja en la estructura del empleo, y en la presencia de asentamientos precarios y de extrema vulnerabilidad social.¹¹ En las ciudades de menor tamaño, los niveles de inversión pública y privada por habitante suelen ser inferiores a los registrados en las ciudades de mayor tamaño, que presentan mayor peso político y exigencias de competitividad asociadas a su importancia económica para los países.

¹¹ Ello se ha explicado, en parte, por el impacto que aún tiene la llegada de inmigrantes rurales pobres.

Para estos centros, el nivel nacional debería contemplar —sobre todo en los programas sectoriales— una asignación presupuestaria sectorial territorialmente equitativa, y programas especiales de compensación territorial orientados a la atención de necesidades básicas insatisfechas, el fomento productivo local y otras acciones que favorezcan a los más pobres. Asimismo, se requiere corregir las desventajas comparativas que estas ciudades tienen para atraer inversión privada y, en el plano de la inversión pública, mejorar las capacidades técnicas de los gobiernos locales para demandar y ejecutar fondos nacionales, así como generar ingresos propios para atender a la pobreza. Por último, conviene tener en cuenta que un manejo integrado de programas para combatir la pobreza en los sistemas urbanos y su territorio puede mitigar los flujos migratorios, cuya persistencia acentúa y concentra la pobreza. Ello demanda fomentar la asociatividad en el nivel municipal y subregional, de modo de explotar y complementar las ventajas específicas de cada centro urbano en favor de un programa de alivio a la pobreza.

2. Avances graduales y acumulativos

Las dimensiones y la complejidad de la pobreza urbana latinoamericana contrastan con los recursos limitados con que en general se cuenta para enfrentarla. Pero la percepción de que no es posible lograr grandes avances en el plazo inmediato, no debería traducirse en la excusa de postergar el combate a la pobreza urbana mientras no se cuente con medios suficientes; más bien, resulta conveniente visualizar un programa de alivio a la pobreza en un proceso de tipo secuencial, en que se logren de manera paulatina diversos avances, y construir y acordar una secuencia explícita para las intervenciones en materia de pobreza urbana.

Un primer nivel de compromiso de la gestión urbana con el tema de la pobreza sería, por ejemplo, garantizar que la gestión urbana que se aplique en determinado territorio o ciudad no generará efectos negativos para los habitantes de menores recursos. El compromiso de “no empeorar las cosas” para los pobres urbanos significa, por ejemplo, que no se deberían destruir las viviendas que ellos han construido por su cuenta, si no se puede ofrecer algo efectivamente mejor. También parece razonable cuidar que no se agraven las condiciones de exclusión en que viven los pobres urbanos, debido a presiones inmobiliarias tanto privadas como públicas para trasladarlos a lugares alejados sin los necesarios resguardos y compensaciones. En términos cuantitativos, se esperaría que la ciudad “congele” su cuadro de pobreza, de modo que los pobres urbanos no aumenten o agraven sustancialmente sus carencias. Este primer compromiso, que podría parecer poco audaz al no implicar cambios proactivos con respecto a la pobreza, ya reviste

considerables complejidades y negociaciones políticas, y por cierto, está ausente de muchas iniciativas y procesos de planificación y gestión urbana en esta región.

Un segundo nivel de compromiso sería incluir en la gestión de ciudades, acciones e intervenciones que resulten eficaces para aliviar la pobreza que ya existe en los centros urbanos. Se debería tender, al menos, a satisfacer las necesidades básicas, tales como alimentación, salud y educación primaria, así como el acceso a niveles de tenencia habitacional y servicios que aseguren el mínimo de estabilidad y salubridad requerido para desarrollar la vida urbana.

Por último, en un tercer nivel de “audacia social”, una agenda urbana pro pobres debería colaborar en el logro de avances sostenibles en materia de superación de la pobreza en las ciudades, y revertir sus procesos de generación y reproducción.¹² Para ello, se necesita avanzar en materia de integración social, y considerar programas de inversión social que aseguren que los hogares pobres puedan superar la línea de la pobreza, y controlen las probabilidades de que vuelvan a caer en ella en el futuro.

De acuerdo con las experiencias de diversos países de la región en los últimos años, las situaciones críticas y de rápido empobrecimiento, de carácter coyuntural, precisan de políticas de corto plazo para encarar, por ejemplo, restricciones de ingreso. En estos casos, las intervenciones “de emergencia”, en general de carácter asistencial, deben situarse en un contexto que permita crear sinergias con las políticas de “tercer nivel” que actuarán sobre las causas y expresiones más estructurales de la pobreza, a fin de lograr un mejoramiento sostenible del cuadro de pobreza.

3. Focalizar en el interior de la ciudad

En las últimas décadas, se ha evolucionado desde un cuadro relativamente homogéneo de la pobreza, caracterizado de manera uniforme por carencias básicas, a otro en que se acusan acentuadas diferencias cuantitativas y cualitativas de la pobreza entre países, ciudades y territorios. Sobre todo en aquellos países en que ella es relativamente menor, y se concentra en grupos identificables, ha resultado un desafío cada vez más importante que las políticas sean selectivas y se focalicen en los grupos de pobreza. En cambio, la focalización puede no considerarse tan urgente de

¹² Con frecuencia no es posible ni conveniente establecer de un día para otro políticas pro pobres que requieran redistribuciones radicales, por ejemplo, en materia de ingresos, beneficios sociales, localización residencial o acceso a la tierra, por lo que se requiere “graduar” los cambios para avanzar en un horizonte de tiempo mayor.

lograr en los países cuya pobreza se difunde a la mayoría de la población, y cuya capacidad de ejecución es más débil. En estos países, los recursos disponibles para instrumentar programas son especialmente escasos, por lo que también resulta importante identificar de manera explícita a los grupos de atención prioritaria.

Para Ravallion & Woodon (1997), optimizar la focalización exige apuntar no sólo a determinadas regiones o municipios, sino a unidades territoriales precisas, como las comunidades y barrios. Esto a su vez demanda la puesta en marcha de sistemas de información social en el nivel local, de líneas programáticas flexibles para orientar recursos a escala microlocal, y de capacidades para identificar necesidades y proyectos integrales de inversión que involucren a las comunidades de atención prioritaria.

Por otra parte, una buena focalización de las acciones y transferencias destinadas a la atención de carencias materiales de la población urbana de mayor pobreza, requiere identificar espacialmente no sólo a determinados grupos de hogares carenciados, sino además, dentro de estos grupos, a aquellos hogares más pobres o vulnerables. La desigualdad entre familias se da en los más diversos aspectos, y se asocia a sus patrones de constitución, a los ciclos de desarrollo y a sus particulares posibilidades de acceso a los servicios urbanos y el empleo. Así por ejemplo, existen rasgos específicos de pobreza, como el hacinamiento¹³ o la congestión de varias familias pobres dentro de un mismo hogar o residencia, que determinan grados de criticidad diferenciados entre hogares que comparten un mismo barrio "pobre".

En el interior de las familias pobres también se dan desigualdades. El acceso a recursos es desigual según sea el grado de parentesco con él o los proveedores, el género, la edad o las habilidades (como sucede por ejemplo, con miembros de la familia con discapacidades). Las mujeres jefas de núcleos familiares secundarios, en especial las madres adolescentes con hijos pequeños, típicamente experimentan una cierta exclusión cuando se ven obligadas a integrar los hogares de sus parientes. Otro grupo lo constituyen los jóvenes, cuyas oportunidades de integración a través del trabajo son limitadas, porque padecen de manera más acentuada la marginación social y la segmentación de los mercados laborales. Al mismo tiempo, para los demás miembros del hogar, sobre todo si éste es hacinado, la permanencia prolongada de los jóvenes constituye un problema, lo que puede generar conflictos y actitudes evasivas que a su vez dificultan que ellos se

¹³ Datos de los censos muestran que el hacinamiento corresponde a una forma de necesidad básica insatisfecha más extendida que las carencias de agua potable y alcantarillado, llegando a presentar mayor incidencia incluso que la pobreza urbana en países de muy distinto grado de urbanización (Bolivia, Chile, Ecuador, Nicaragua y Uruguay).

independicen. Se requiere intervenir de manera especial para crear oportunidades y fortalecer sus capacidades de inserción laboral, a fin de reducir los riesgos sociales que los afectan.

Finalmente, los ancianos conforman otro grupo que debe ser considerado de manera especial por las estrategias de superación de la pobreza. Una importante proporción de los adultos mayores carecen de educación y previsión, por lo que constituyen una demanda importante en cuanto a programas de educación especiales y de seguridad social. Por otra parte, el trabajo de los adultos mayores permite a muchos hogares mantenerse fuera de la pobreza, por lo que debe ser apoyado mediante programas sociales y productivos. En otros casos, hay ancianos pobres cuyo único sistema de protección y cuidado es su familia, siendo un importante desafío entonces fortalecer las redes de apoyo familiar (CELADE, 2002).

En un marco de recursos limitados, los programas para combatir la pobreza serán más certeros y eficaces en la medida en que se definan y prioricen los barrios, grupos o personas que se desea beneficiar, sobre la base de una sólida información social, y se incorporen instrumentos adecuados que canalicen estas acciones efectivamente a los grupos o individuos pobres que se han estimado de atención prioritaria.

4. Una base informativa sólida en el nivel local

La capacidad de formular políticas públicas efectivas para las expresiones específicas de pobreza urbana, exige constituir sistemas de información que permitan identificar y caracterizar la pobreza en los niveles nacional, regional y local. Un problema recurrente en los países latinoamericanos es la escasa disponibilidad de información realmente útil y a escalas adecuadas para el diseño de programas destinados a aliviar la pobreza. Este problema se produce de manera especial para las ciudades. Los encargados de establecer agendas de ciudades suelen carecer de una clara comprensión de las diferentes naturalezas de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión, presentes en ámbitos urbanos específicos, lo que afecta seriamente la repercusión de los programas locales incluidos en dichas agendas (Devas, y otros, 2001). En la mayoría de los países latinoamericanos es posible acceder a información útil sobre la pobreza urbana utilizando los censos de población y vivienda, las encuestas de hogares y otras de tipo similar, como son las encuestas de empleo, desempleo y subempleo, las encuestas de condiciones de vida y las encuestas de ingresos y gastos de los hogares que se efectúan en la región.

a) Los censos entregan una gran cantidad de información útil, con la ventaja de que por su naturaleza, ella resulta confiable para los espacios

territoriales más pequeños, lo que permite establecer programas territorialmente focalizados. Aunque los censos varían de un país a otro, en general es posible aproximarse a la pobreza desde una perspectiva de necesidades básicas insatisfechas procesando información sobre características de la vivienda, régimen de su ocupación, acceso a servicios básicos, composición de los hogares y otros antecedentes sobre empleo y educación. Una comparación intercensal hace posible, además, estudiar por ejemplo las tendencias y variaciones de los perfiles de carencias y detectar migraciones intra e interurbanas, y así diseñar intervenciones sensibles a los cambios que ocurren en la pobreza de la ciudad. Una limitación operativa que presentan los censos con relación al tema que nos preocupa es su ocurrencia —en general cada 10 años—, que no se ajusta a la dinámica que hoy tiene la pobreza urbana, que precisa de información más actualizada para períodos intercensales.¹⁴ Una segunda limitación, quizás la más importante, es que los censos no contienen información sobre ingresos, por lo que no resulta posible identificar pobreza sobre la base de insuficiencia de éstos.

Como se ha comentado, no sólo aumenta la presencia de pobreza por ingresos en el cuadro urbano latinoamericano, sino además disminuye la coincidencia entre ésta y la pobreza expresada en condiciones materiales. Por ello resulta conveniente combinar ambos aspectos si se la quiere pesquisar, por ejemplo, en los conjuntos de vivienda social, los centros urbanos deteriorados, o en el interior de hogares o barrios consolidados.

b) Las encuestas de hogares presentan información adecuada para identificar la pobreza urbana, ya que contienen antecedentes no sólo sobre las condiciones materiales, sino además sobre ingresos de los hogares. Su frecuencia anual o bianual en la mayor parte de los países de la región, permite además contar con información reciente para efectuar un seguimiento de los cuadros de pobreza y los efectos de las intervenciones sobre ellos. Una limitación importante de estas encuestas es su representatividad para los centros urbanos y municipios más pequeños, aunque suelen ser adecuadas para las ciudades principales y metropolitanas.

Combinando antecedentes de ambas fuentes, además de otros estudios que puedan estar disponibles para determinadas áreas y aspectos de la pobreza, debería ser posible en primer lugar reconocer y dimensionar las distintas formas de pobreza que existen en determinada ciudad, sobre la base de indicadores referidos a necesidades básicas insatisfechas, así como

¹⁴ Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que al menos para los períodos inmediatamente posteriores al censo (los primeros cuatro o cinco años) la información censal es perfectamente adecuada para establecer estudios actualizados.

a hogares y personas por debajo de la línea de pobreza. En segundo término, debe ser posible localizar dichas expresiones de pobreza en entidades geográficas (regiones, provincias, ciudades, comunas, vecindarios), conformando insumos útiles para definir contenidos de las intervenciones y orientar a los instrumentos de focalización territorial.

Para el contexto específico de los asentamientos precarios o tugurios urbanos, con frecuencia se carece de información actualizada y detallada que permita establecer programas de alivio de la pobreza. En esos casos, puede ser útil poner en marcha estudios específicos y catastros que fundamenten y den transparencia al diseño de intervenciones orientadas a superar la precariedad.¹⁵ También es posible referenciar espacialmente la información censal y de otras fuentes para construir catastros de barrios y asentamientos populares, con ventajas de costos y actualización con respecto a los métodos tradicionales. En muchos municipios, es posible recurrir además a información disponible en los departamentos sociales y de obras, o bien involucrar a la comunidad en la preparación de mapas de los asentamientos informales, como base para propuestas eficaces.

Para una operación certera de las políticas de superación de la pobreza, se requiere disponer de perfiles de destinatarios en términos de estructura de edades, niveles de educación, categorías ocupacionales, y características sociodemográficas de los jefes de hogar. La pobreza afecta de manera distinta a las diferentes tipologías de hogares, por lo que es importante establecer el perfil de la pobreza que prevalece en las diferentes áreas de intervención, para los efectos de definir destinatarios y contenidos o características requeridas de los programas.

Una buena focalización territorial exige además incorporar información de los censos de población y vivienda a mapas de carencias, como base para una asignación espacial de recursos que establezca prioridades con relación a ciudades, sectores o barrios donde se concentre la pobreza urbana o ella sea más grave, o bien para localizar a determinados grupos vulnerables (adultos mayores, comunidades indígenas, mujeres jefas de hogar, y otros).

¹⁵ En Chile y Venezuela se crearon sistemas estadísticos de apoyo a la intervención gubernamental en el hábitat informal. En el primer caso, se realizó un catastro nacional para dimensionar el fenómeno y determinar un universo de intervención prioritaria con sus requerimientos. En Venezuela, se efectuó un inventario de las zonas de asentamiento precario de su capital (Caracas), identificando sus niveles de servicios y las inversiones requeridas para suplir las carencias.

E. Políticas nacionales y pobreza urbana

1. Aspectos generales

Para una comprensión adecuada de las expresiones actuales de la pobreza urbana latinoamericana, así como el diseño y la puesta en marcha de propuestas orientadas a superarla desde el nivel nacional, resulta útil considerar de manera simultánea las perspectivas económico-productiva, social y ambiental, a fin de articularlas entre sí. No ha colaborado a la superación de la pobreza en la región el cuadro generalizado de responsabilidades fragmentadas, en que la política económica se centra en lograr el crecimiento, la política social hace lo posible por atenuar la inequidad y la política ambiental —si la hay— lucha porque las dos anteriores no degraden demasiado el medio ambiente.

Si se desea lograr la sostenibilidad de un programa nacional de superación de la pobreza, las intervenciones en favor de los pobres urbanos no se deberían inscribir entonces sólo en el ámbito “social”, sino ser incorporadas también dentro de las prioridades económicas y ambientales en todos los niveles. Eso implica considerar de manera explícita las consecuencias que tendrá la aplicación de las políticas económicas, sociales y ambientales promovidas desde el nivel nacional sobre los pobres en las ciudades y territorios concretos, de modo que los efectos esperados de estas políticas los favorezcan o al menos no los perjudiquen.

2. Prioridades económicas y pobreza urbana

Particularmente en esta región, resulta necesario vincular de manera conceptual y práctica las decisiones y prioridades del área de desarrollo económico, sobre todo las relacionadas con la generación de empleo, con las tradicionales acciones de la esfera “social”, encargadas de atacar a la pobreza urbana. Esto es especialmente urgente en los países más urbanizados y las grandes ciudades, donde la pobreza se presenta hoy más ligada a carencias de ingreso, pero también resulta válido para lograr avances sostenibles en los demás países y centros urbanos.

A la luz de la experiencia regional, el crecimiento económico ha sido indispensable para avanzar en la lucha contra la pobreza, y no existen casos de países que la hayan reducido sin crecimiento económico. La política económica ha resultado ser, en los hechos, una de las principales políticas sociales antipobreza de los países latinoamericanos. A su vez, el actual contexto económico también favorece la creación de nuevos tipos de pobreza,

sobre todo a partir del empobrecimiento de grupos cercanos a la línea de pobreza, la evolución del mercado del trabajo y las restricciones que genera en relación con la provisión de servicios sociales.¹⁶

La relación entre el cuadro económico y la lucha contra la pobreza se analizará a continuación sobre la base de dos aspectos: la evolución del gasto social y el empleo. Con relación al gasto social, se ha destacado en los últimos años la necesidad de aumentar los esfuerzos por elevarlo aún más en los países de la región, a fin de lograr una cobertura adecuada de los servicios básicos. Ello no sólo implica aumentar el monto del gasto social, sino además mejorar su distribución sectorial y territorial. En el aspecto sectorial, desde una perspectiva de pobreza urbana interesan los gastos que benefician más a los hogares pobres: educación primaria y secundaria, salud y nutrición, y vivienda y servicios básicos. Particularmente, la asignación al sector vivienda continúa reflejando una insuficiente comprensión de los países de su importancia para combatir la pobreza urbana.¹⁷ En los distintos países, el gasto previsto por habitante ha sido mucho mayor en sus partidas de inversión en capital humano (salud y educación) que el gasto en vivienda y saneamiento, sobre todo en los países de mayor pobreza.¹⁸ Además, se ha asignado de manera fluctuante en el tiempo, hecho que impide la consolidación de programas estables y sostenidos de dotación de infraestructura física a los más pobres de la ciudad. Lo anterior se traduce en un estancamiento en la provisión de capital físico para combatir la pobreza, específicamente la vivienda, si se lo compara con los efectos positivos en la pobreza logrados por las políticas de educación y salud.¹⁹

¹⁶ Se han señalado factores como una mayor desigualdad en la distribución de los empleos, del patrimonio económico, de los ingresos y de las posibilidades de acceso al bienestar; el aumento del desempleo y la precariedad e inestabilidad en el mercado del trabajo; la segmentación y mayor desigualdad en la prestación de servicios sociales: salud, educación y previsión social; el debilitamiento de las formas tradicionales de defensa y promoción de derechos sociales, y el escaso poder competitivo del capital de las microempresas ante las nuevas reglas del comercio internacional.

¹⁷ Durante la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), los países acordaron la iniciativa 20/20, que implicaba lograr cobertura universal de los servicios sociales básicos (SSB) para todos, destinando un 20% de sus presupuestos públicos y un 20% de la asistencia para el desarrollo. El Consenso de Oslo (1996) especificó luego de manera explícita la inclusión del agua y el saneamiento entre los SSB.

¹⁸ Ahora bien, mejoras del nivel de presupuesto asignado a este sector de carácter estratégico para las posibilidades de superación de la pobreza requieren asegurar mayores grados de progresividad, puesto que tiende a ser la partida de menor focalización según sectores.

¹⁹ Gran parte de la inversión en vivienda la continúa haciendo la propia comunidad pobre en las ciudades, con el solo apoyo de una urbanización que impulsa la provisión de servicios y legalización de la tenencia en las ciudades.

En cuanto a la asignación territorial del gasto social, se necesita cautelar que primen criterios de equidad y progresividad, ante las presiones que efectúan las ciudades y los grupos políticamente más poderosos por captar los recursos en su propio beneficio.

Otro aspecto que se destaca a raíz de la experiencia reciente, es la importancia de estabilizar el financiamiento del gasto social, a objeto de atenuar las agudas fluctuaciones que acompañan a los ciclos económicos. Este aspecto resulta especialmente preocupante dados los efectos que han demostrado tener los momentos recesivos en la pobreza urbana, por lo que la articulación del financiamiento público con recursos provenientes del sector privado y la comunidad podría otorgar una mayor proyección a los programas para la superación de la pobreza en las ciudades.

Desde la perspectiva del ingreso, en las últimas dos décadas la pobreza ha transitado en la región desde una condición predominantemente “estructural” (compuesta por personas que padecían de manera simultánea de carencias materiales de vida e ingresos insuficientes) a otra que se expresa sobre todo a través de los indicadores monetarios (Arriagada, 2000).²⁰ Este cambio implica nuevos desafíos para las políticas de superación de la pobreza en la región, ya que resulta ahora más necesario que antes asegurar que dichas políticas tengan efectos positivos, directos o indirectos, en la capacidad del mercado laboral de generar ingresos para los pobres.

Un primer desafío en este campo es atenuar la “precarización” del empleo que está sucediendo en los países. La experiencia de los años ochenta y noventa señala que la generación de empleo que permita aumentar el número de ocupados en los hogares pobres, tiene importantes repercusiones sobre las perspectivas de reducción de la pobreza. De manera simultánea, resulta necesario apoyar y no descartar al sector informal a la hora de plantear políticas de desarrollo económico y productivo. La creación de puestos de trabajo en la práctica ha sido protagonizada por el sector informal, por lo que es un objetivo estratégico implementar programas de mejoramiento de la productividad de este sector, por medio de su capacitación y acceso a recursos e infraestructura. El apoyo y modernización del abundante empleo informal que se desarrolla entre los pobres y la apertura de nuevas oportunidades de ocupación para los miembros secundarios de los hogares puede ser una herramienta fundamental para combatir la pobreza.

²⁰ Este peculiar desarrollo se debe a que la evolución de las necesidades básicas insatisfechas se caracterizó por un movimiento constante a la baja (incluso durante la década perdida), paralelo al hecho de que los mercados laborales urbanos limitaron su capacidad de generar empleo moderno y agudizaron la incidencia del empleo precario e informal, aun durante la década de 1990 (período de recuperación del PIB). No obstante lo anterior, los sectores indigentes o de extrema pobreza urbana todavía muestran importantes grados de carencia de servicios básicos, de infraestructura y alojamiento, así como de marginación de los servicios urbanos.

3. Políticas sociales y pobreza urbana

La experiencia de América Latina durante las últimas décadas deja importantes lecciones en orden a la necesidad de mejorar las políticas sociales. Como ya se mencionó, se requiere consolidar los niveles de gasto social, que siguen siendo muy inferiores a los de países desarrollados,²¹ y elevar su calidad e impacto. Si bien durante los años noventa, la región logró en varios países una disminución de la pobreza urbana a raíz de incrementos significativos del gasto social, también hay ejemplos en que la reducción de la pobreza tuvo que ver de manera importante con una mayor efectividad y eficiencia de las políticas sociales.

En una región cuya distribución del ingreso es esencialmente desigual, uno de los elementos políticos fundamentales para combatir la pobreza sería un cambio en las prioridades públicas, que signifique privilegiar programas que favorezcan de manera explícita una mayor equidad urbana. Se ha consolidado una cierta cobertura de salud y educación, aun entre los pobres, pero persisten graves situaciones propias del contexto de exclusión y riesgo social que plantea la pobreza. Es preciso enfrentar, por medio de programas específicos, una expresión de exclusión del capital educativo particularmente importante, como es la concentración de los niños pobres en escuelas que asimilan las carencias y la homogeneidad social de las áreas urbanas precarias. A su vez, un progreso en el capital humano de los pobres también se puede lograr mejorando su acceso a la salud, cuando existen problemas de accesibilidad para aquellos que residen en comunidades urbanas marginales, o de discriminación, por ejemplo, cuando se trata de habitantes vulnerables: tercera edad, mujeres, trabajadores del sector informal, minorías étnicas y otros, que no son acogidos por el sistema formal.

La baja efectividad alcanzada por las aproximaciones sectoriales aisladas ha conducido a intentos por articular de manera eficiente y eficaz diversos objetivos e instrumentos sociales, con el fin de acoger las múltiples dimensiones y causas que subyacen a la condición de pobreza.

En los países de la región predomina un enfoque nacional y sectorial a la hora de abordar los problemas que aquejan a sus habitantes. Para encarar los nuevos desafíos, es menester ajustar los procedimientos sectoriales de

²¹ Varios países todavía no recuperan los niveles de 1980, en especial aquellos afectados por elevados niveles de pobreza urbana y rural (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela) (CEPAL, 2002). Con respecto a la importancia económica del gasto social (GS) (GS/PIB), se ha visto que los países de alto gasto social tienen dificultades para seguir incrementándola, dada su alta gravitación fiscal (dependiendo entonces del crecimiento económico), mientras que entre los países de menor gasto social y mayor pobreza existe espacio para mejorar su baja importancia fiscal.

concreción de las políticas sociales, de modo de hacer posibles nuevas instancias de articulación entre ministerios, gobiernos urbanos y locales, y entre éstos y el sector privado social y empresarial, con el objetivo de coordinar la oferta sectorial a distintos niveles en torno de proyectos orientados a determinados grupos de pobres urbanos.

Llegado el momento de exigir una mayor integralidad de las acciones contra la pobreza, no necesariamente constituye un problema el hecho de que los programas tengan un origen sectorial, en la medida en que sea posible integrarlos en el nivel local.²² A su vez, es conveniente cuidar que esta integración no deba significar una disminución de los impactos sectoriales históricos, sino por el contrario, un mejor desempeño.

4. Medio ambiente, territorio y pobreza urbana

Los pobres son impactados en mayor proporción por los daños ambientales: padecen más enfermedades y muertes causadas por la contaminación y están expuestos a mayores riesgos procedentes de industrias contaminantes, vertederos y enclaves con residuos tóxicos, porque viven frecuentemente cerca de estos lugares. Además, habitan en muchos casos en zonas de riesgo, lo que los expone a los desastres naturales.

a) Pobreza y salubridad urbana

En la base de la insalubridad residencial que sufren la mayoría de los pobres urbanos en los asentamientos precarios, está la insuficiencia de ingresos, que margina a las familias pobres del acceso a niveles adecuados de servicios de agua segura y saneamiento, ya sea porque no pueden solventar individualmente los pagos de las tarifas que ellos demandan, o porque las áreas en que se concentran los pobres no están dotadas de redes para proveerlos. Esto mismo es válido para la disposición de residuos domésticos. Esta exclusión se ha visto agudizada por el aumento explosivo

²² Los programas de asignación territorial muestran potencialidades para el desarrollo de la necesaria función de coordinación, como lo señala la experiencia de los programas de mejoramiento de barrios de tugurio y los fondos sociales (Arriagada, 2000), que han permitido grados relevantes de focalización y coordinación. Los primeros han cobrado fuerza como parte de intervenciones en pobreza urbana en varios países. Se trata de intervenciones focalizadas tanto según el tipo de producto (servicios básicos y tenencia), como por su orientación de naturaleza territorial. Por su parte, los fondos sociales en general contemplan asignaciones de recursos mediante concursos de proyectos, de acuerdo a criterios que pueden poner énfasis en una determinada población objetivo y considerar instancias de focalización territorial para integrar políticas sectoriales dispersas. En varios países se consideran, además, grupos objetivos sociodemográficos clave: jóvenes, mujeres, tercera edad, minorías étnicas y otros.

del uso de los recursos naturales, entre ellos el agua y la energía eléctrica, por parte de los sectores acomodados en una región de creciente concentración del ingreso.

No obstante, se deben reconocer los avances en materia de cobertura de servicios en las últimas décadas, que están asociados a importantes inversiones para dotar a los pobres de estos servicios. Estas acciones tienen su origen fundamentalmente en consideraciones de salud pública, siendo más reciente su valoración desde la perspectiva del medio ambiente urbano.²³ En este último enfoque, tanto el uso eficiente del agua como la evacuación adecuada de los desechos pasan a ser un tema de gestión de todo el territorio urbano, que debería abarcar por igual a todos los sectores para poder lograr una ciudad más saludable.

Sin embargo, este enfoque amplio que se requiere para manejar de manera equitativa y eficiente la provisión de servicios, así como la evacuación y el tratamiento de los desechos, exige ser complementado, para el caso de los barrios pobres, con esquemas participativos tanto en la lucha por conseguir fondos de inversión, como en la ejecución misma de proyectos de redes de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, y en la operación y manutención de estos servicios. Particularmente, las mujeres han demostrado ser actores relevantes en la consecución de mejores niveles de acceso a los servicios por parte de los pobres urbanos, ante la evidencia de los efectos que la insalubridad acarrea para sus hogares y vecindarios.

Con frecuencia se han presentado importantes dificultades técnicas o financieras para extender las redes de servicios hacia los asentamientos precarios en plazos razonables, hecho que se refleja en la cifra de casi 110 millones de pobres carentes de acceso a agua potable que se mencionó anteriormente. La magnitud de las dificultades no justifica desconocer los graves problemas de salubridad presentes en estos barrios, ni las consecuencias que ellos pueden tener para las familias que los habitan. La experiencia de algunas ciudades señala que es posible lograr avances significativos y rápidos, capacitando a la población para adoptar medidas de emergencia en relación con la instalación y manutención de servicios alternativos o provisorios, y así permitir un grado aceptable de salubridad en las viviendas y su entorno.

²³ Sólo a partir de los años ochenta las ciencias ambientales dan importancia a la ciudad. El informe de la Comisión de Brundtland (1987) incluye un capítulo sobre "Los retos urbanos", con referencia al vínculo entre pobreza y degradación ambiental.

b) Pobreza y vulnerabilidad ante los desastres naturales

En muchas ciudades de esta región, los pobres son más vulnerables a los desastres naturales que los sectores de mayores ingresos, ya que deben localizar sus viviendas en zonas de riesgo. A veces, este riesgo es asumido de manera consciente debido a las ventajas que ciertos terrenos presentan en cuanto a su ubicación en la ciudad, ya sea para habitar o para ejercer actividades productivas. En otros casos, las pendientes con riesgo de deslizamientos, las laderas de volcanes u otras situaciones de peligro pueden ser la única posibilidad de ubicar una vivienda precaria. Finalmente, también los conjuntos construidos según las políticas de vivienda pueden estar localizados en terrenos de características estructurales o morfológicas que suponen riesgos para sus habitantes, cuando el alto costo del suelo urbano “seguro” no deja más alternativa.

La gestión urbana suele verse enfrentada a opciones muy difíciles en relación con la localización de tugurios en zonas de riesgo, ya que tanto la aplicación firme de criterios técnicos rigurosos —que suele conducir a erradicaciones forzadas—, como una permisividad generalizada ante eventuales ocurrencias de desastres, implican altos costos en términos sociales y políticos. Aun cuando en cada caso las posibilidades deberían evaluarse de manera cuidadosa, es posible establecer algunas consideraciones muy generales.

La prevención de los efectos de desastres naturales sobre los hogares pobres se enmarca por lo general en dos ámbitos de acción: la reducción de la amenaza de desastres naturales, cuando ello es posible, o bien la disminución de la vulnerabilidad,²⁴ lo que a diferencia del control de las amenazas, siempre es posible. El ordenamiento territorial es un instrumento básico para reducir de manera integral y eficaz la vulnerabilidad ante las amenazas naturales, considerando los diferentes riesgos específicos. No es preciso disponer de recursos cuantiosos para reducir buena parte de los riesgos de desastre, en la medida en que se aprovecha la información disponible y la capacidad técnica instalada a fin de incorporar este tema de manera temprana en los planes de desarrollo local y los proyectos de inversión.

²⁴ Esto requiere actuar individual o simultáneamente en cinco áreas: i) reduciendo el tiempo y la intensidad de la exposición, porque el sistema o sus elementos se alejan de la zona amenazada; ii) realizando acciones de protección; iii) mejorando la capacidad de reacción inmediata mediante mecanismos de alerta temprana, organización y entrenamiento comunitario; iv) creando capacidad para atender de manera integral la recuperación básica de las condiciones necesarias para satisfacer las necesidades esenciales del ecosistema afectado, y v) creando capacidad para garantizar la reconstrucción del ecosistema afectado, logrando su recuperación definitiva y su desarrollo.

En los planes de desarrollo es posible, por ejemplo, incorporar la elaboración del mapa de riesgo en escalas adecuadas, a objeto de identificar zonas seguras, zonas de riesgo mitigable y zonas de riesgo alto no mitigable, en las que se debería excluir el asentamiento humano. Es necesario conocer de manera detallada los grados de riesgo que presentan los sectores en que habitan los pobres, así como la población residente. Esta información requiere ser compartida con la comunidad, a fin de que ella pueda, si es necesario, tomar el liderazgo en el control de riesgos en el asentamiento o sus alrededores.

Más allá de las medidas estructurales para intervenir las condiciones de vulnerabilidad de la ciudad en general, en las áreas en que se han localizado asentamientos informales se deberían poner en práctica medidas de mantenimiento destinadas a conservar las condiciones de menor riesgo posible, por ejemplo, limpieza de cauces, limpieza de drenajes de aguas lluvias y residuales, y control de erosión. Del mismo modo, una adecuada organización de los habitantes de estos asentamientos permitiría establecer sistemas de alerta temprana y movilización ciudadana para atenuar o evitar los efectos de desastres naturales sobre la pobreza urbana.

Ante la necesidad inevitable de evacuar terrenos peligrosos, es importante en primer lugar prever una alternativa de asentamiento para las familias, e involucrarlas en el proyecto. Además, se requiere dar un destino relevante al terreno que se despeja, por ejemplo, un parque. De este modo, se logra una validación política de esta gestión, y se evita que el terreno vuelva a ser ocupado gradual u organizadamente por otros pobres urbanos.

c) Los pobres y la gestión urbana y territorial

Tradicionalmente, la pobreza urbana latinoamericana se ha manejado en los espacios informales de la ciudad y su economía. Los pobres no se ajustan al marco establecido porque éste no les sirve, porque hacerlo les resulta caro, y porque sus urgencias no les permiten respetar los plazos previstos en los instrumentos de gestión. Los modelos de planeamiento y gestión territorial y urbana, por su parte, suponen que es necesario y conveniente incorporar a los pobres a la ciudad formal, pese a que en la práctica no han sido capaces de influenciar ni controlar los patrones de asentamiento y vivienda de los pobres urbanos.

En este momento de preocupación renovada por los pobres urbanos, será necesario revisar algunos asuntos que permitan incorporar objetivos de superación de la pobreza a las prácticas latinoamericanas de gestión de las ciudades. Ya se ha mencionado en capítulos anteriores la compensación territorial, aplicable a territorios y centros urbanos más desfavorecidos desde la perspectiva de su integración a la dinámica económica, y por lo tanto, de la magnitud y complejidad de la pobreza. Resulta conveniente disponer, en el nivel nacional, de líneas de recursos para estrategias concretas de

mejoramiento de barrios marginados, desarrollo sustentable de las periferias —donde se concentran las poblaciones de menores recursos—, e integración a la ciudad de grupos sociales físicamente excluidos. La compensación territorial podría favorecer además a las ciudades secundarias y pequeñas, y en el interior de las ciudades, promover la inclusión social de los pobres que habitan en determinados barrios.

Un segundo aspecto a considerar con relación a la gestión urbana, son los efectos que las prácticas de zonificación han tenido en la localización de los pobres en la ciudad, y con respecto a sus posibilidades de ejercer una actividad económica. En las áreas residenciales previstas para los sectores pobres, generalmente no se permite o fomenta la actividad económica. Los instrumentos de planificación territorial deberían posibilitar usos mixtos de suelo que consideren la instalación de actividades productivas en los barrios pobres y promover condiciones físicas, de equipamiento y accesibilidad para que se instale y diversifique la actividad económica en ellos. Del mismo modo, se podría incentivar la mezcla de densidades y estándares habitacionales para mitigar tendencias del mercado de suelo a la segregación de grupos de ingreso en el espacio.

Así como en los países de la región se evalúa cada vez más el impacto ambiental que tendrán los instrumentos de zonificación y gestión del suelo, una agenda urbana sensible a la pobreza debería revisar el impacto social que va a producir la puesta en marcha de instrumentos de planificación y gestión urbana, al favorecer determinadas localizaciones de personas y actividades en la ciudad, que no necesariamente resultan adecuadas a las necesidades de los pobres.

F. Enfrentando la pobreza urbana en el nivel local

1. Aspectos generales

Al abordar el tema de la pobreza en las ciudades, vale la pena tener en cuenta que, al menos desde una perspectiva histórica, ella es la expresión de la voluntad y decisión de las familias de menores recursos de los países latinoamericanos en orden a acceder a la ciudad. Han resultado poco exitosos los intentos de controlar o revertir la concreción de esta opción de los pobres por vivir y permanecer en la ciudad, generada por percepciones —algunas fundadas y otras no tanto— de que en la urbe existirían mejores oportunidades para vivir y progresar. Una primera constatación útil parece ser entonces que los pobres urbanos ya están en la ciudad, y no parecen tener interés en abandonarla. Curiosamente, instancias públicas encargadas del gobierno de la ciudad muchas veces se niegan a aceptar este hecho, lo

que determina que rehúyan la posibilidad de encarar la pobreza urbana por considerarlo un tema “postergable” a otras etapas de gestión, o incluso consideren que al dimensionar y caracterizar de manera realista a la pobreza existente en la ciudad se está “inventando” un problema que antes no existía.

En segundo lugar, es importante considerar los mecanismos que han empleado o aún utilizan los pobres para insertarse en la ciudad. En general, se combinan estrategias informales, como el asentamiento irregular (organizado e incremental) y el empleo informal, con otras formales que proveen las políticas públicas o el sector privado. Por ello, resulta inadecuado establecer límites fijos entre lo que es regular y formal en la ciudad, y aquello que corresponde a la informalidad y la pobreza. La vida de una ciudad combina de variadas maneras aspectos formales e informales, no sólo en el sector de pobreza sino en toda la sociedad urbana.

En tercer lugar, una aproximación “territorializada” a la pobreza urbana implica visualizar a las personas y hogares pobres, no sólo como un sector de la población latinoamericana, sino como habitantes concretos de las ciudades. Se trata de que ellos tengan un real acceso a la ciudad en que habitan, esto es, que logren formar parte de la sociedad y tengan acceso a las oportunidades y servicios que ella ofrece. Del mismo modo, resulta poco efectivo encarar el problema de la pobreza en una ciudad a partir de los “sectores” que se manejan en el nivel nacional. Disociar a los pobres urbanos concretos en destinatarios aislados de intervenciones específicas de educación, salud, vivienda o empleo, fragmenta los efectos e impide las sinergias entre intervenciones.

En el espacio local encontramos aspectos positivos para el diseño y puesta en marcha de programas integrales y sostenibles de superación de la pobreza urbana, en la medida en que es posible allí articular las dimensiones económica, social y ambiental en intervenciones focalizadas en grupos específicos y concretos de hogares pobres. Estas posibilidades se han puesto en práctica en los países en la medida en que la descentralización ha ido dotando a los gobiernos e instancias locales de mayores facultades y responsabilidades de gasto. Más allá de la diversidad de situaciones presentes en los países en cuanto a las posibilidades de los sistemas municipales de actuar sobre la pobreza urbana, se pueden reconocer una serie de oportunidades y desafíos que comparten los gobiernos locales para aumentar su capacidad de intervención en los problemas y necesidades sociales de los habitantes más desfavorecidos de sus ciudades (Rodríguez y Velásquez, 1994; Devas y otros, 2001).

En el plano de las oportunidades de acción, la mayoría de los gobiernos locales disponen de competencias estratégicas para la intervención en la pobreza urbana. En primer lugar, los municipios están en una posición privilegiada para identificar las necesidades y áreas prioritarias de inversión

social, a fin de orientar decisiones con respecto a transferencias e inversiones sociales orientadas a combatir la pobreza urbana. En segundo término, las atribuciones de que disponen en el campo de la planificación territorial y urbana del espacio local les permiten incidir positivamente sobre la pobreza. Ellos se encargan de la provisión de bienes públicos de uso colectivo (calles, áreas verdes, equipamiento social) y en muchos casos, administran servicios que influyen en la formación de capital humano (salud y educación). Por medio de sus acciones de desarrollo comunitario tienen que ver con la generación y preservación de capital social, y cuando se hacen cargo de la seguridad vecinal —o se articulan con los organismos especializados para ese efecto—, pueden incidir positivamente en la seguridad ciudadana, elemento central para la inclusión de los pobres en su ciudad. Éstas y otras oportunidades —como por ejemplo, aquella de promover el desarrollo productivo local— permiten al municipio convertirse en un actor central en las estrategias para enfrentar los problemas de pobreza en el espacio urbano.

Pero también es necesario considerar los aspectos que limitan el espacio de maniobra del municipio. Uno de ellos es el escaso nivel de recursos disponibles, condicionado por una alta dependencia de transferencias del gobierno central, regional o provincial. En muchos casos, la obtención de mejoras sustantivas en materia de pobreza urbana aún se relaciona de manera fundamental con las acciones que desarrollan los gobiernos centrales en los municipios, en escalas y estándares uniformes que permitan un uso eficiente del gasto social. Desde esa perspectiva, antes de descentralizar los programas de superación de la pobreza se requiere constatar que no se verán afectados negativamente los niveles de cobertura de las líneas sectoriales. Por otra parte, la comprobación de importantes ineficiencias e ineficacias en la aplicación de los programas sectoriales desde los niveles nacionales, ha generado importantes esfuerzos a nivel de los gobiernos por incorporar a los niveles locales en las acciones de combate a la pobreza urbana.

Más allá del problema de la escasa autonomía respecto de los recursos, existen otras limitaciones dentro de los municipios para ejercer un rol más importante en los programas contra la pobreza. Por ejemplo, la institucionalización de la función planificadora es débil, a causa de la creciente desvalorización de la planificación urbana. Se han señalado también la frecuente orientación política de los recursos a tareas e inversiones que favorecen a los sectores más poderosos del ámbito local, en detrimento de las necesidades de los pobres; los escasos grados de participación democrática existentes en muchos municipios debido al caudillaje; y la relativa impotencia de los instrumentos regulatorios municipales para controlar u orientar los masivos procesos de ocupación irregular de tierras por los pobres urbanos.

Recuadro III.1
ALGUNAS ACCIONES QUE PODRÍAN INSTRUMENTAR LOS
GOBIERNOS LOCALES PARA PONER EN MARCHA PROGRAMAS QUE
ALIVIEN LA POBREZA URBANA

-
- Reformular los presupuestos locales para corregir el sesgo recurrente al gasto corriente, y aumentar su capacidad de movilizar recursos de inversión para mejorar los barrios pobres tanto desde las entidades sectoriales del nivel nacional como del sector privado local y la propia comunidad.
 - Mejorar los programas de empleo municipales para lograr un mayor efecto positivo sobre la pobreza, aumentando su impacto en el desempleo estructural en la comuna.
 - Poner en marcha una focalización territorial equilibrada y con sesgo "pro pobres" de las inversiones municipales y sectoriales, de modo que aquellas que se efectúen en el tejido urbano consolidado se compensen debidamente con aquellas necesarias en la periferia precaria.
 - Revisar las regulaciones y ordenanzas locales que resulten poco realistas o discriminatorias de los sectores pobres, dificultando sus posibilidades de desarrollo.
 - Incorporar de manera equitativa a la comunidad—incluidos los pobres urbanos— en los procesos de decisiones presupuestarias, para que frente a la escasez de recursos se recojan sus prioridades y se respalden políticamente las secuencias y opciones de intervención en materia de pobreza.
-

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se desarrollan cuatro áreas de intervención que resultan de especial interés para una agenda urbana pro pobres: suelo, vivienda, servicios y espacio público.

2. Suelo y pobreza urbana

El acceso al suelo es uno de los elementos clave que emplean los pobres para insertarse en la ciudad. Durante una primera etapa de la urbanización latinoamericana, el acceso espontáneo de los pobres a la tierra urbana ha permitido proveer alojamientos a una enorme cantidad de familias necesitadas durante la rápida urbanización que tuvo lugar en la región durante los últimos 50 años (Lincoln Institute of Land Policy, 2002). Ello ha sido posible porque la sociedad latinoamericana ha dado un reconocimiento tácito al derecho de los pobres a contar al menos con un pedazo de tierra en o junto a las ciudades. La tolerancia relativa que emanó de esta postura

contrasta con la existencia de instrumentos de control del uso y planificación del suelo urbano, los que han resultado en general ineficaces para impedir la apropiación irregular de suelo por parte de los pobres, y en algunos casos incluso contraproducentes. A continuación se analizan tres aspectos críticos que debería abordar una gestión urbana que espera proveer una mayor equidad en materia de suelo urbano: la disponibilidad efectiva de suelos para los hogares pobres, las reglamentaciones que limitan aún más dicha disponibilidad, y las condiciones para ofrecer una permanencia segura a los pobres en los barrios que habitan.

En este momento, la principal forma de acceso a la tierra por parte de los pobres ya no es por medio de asentamientos espontáneos o invasiones, sino mediante transacciones de mercado informales. Una serie de factores y efectos asociados generan un alto costo del suelo en América Latina, principal problema para que los pobres puedan acceder al suelo urbano.²⁵

Aunque resulta complejo para un municipio establecer una política de suelos que permita a los mercados proveer de suelo urbano a los pobres de manera más equitativa, es posible avanzar hacia este propósito con medidas como las incluidas en el recuadro III.2.

Recuadro III.2
EJEMPLOS DE MEDIDAS QUE PODRÍA TOMAR EL GOBIERNO LOCAL
PARA FACILITAR A LOS POBRES EL ACCESO AL SUELO

-
- Establecer iniciativas que permitan a los pobres acceder a la propiedad de la tierra urbana que habitan. Para tal efecto, resulta necesario disponer de catastros actualizados de las tierras de propiedad pública y privada que se encuentren ocupadas por ellos, distinguiendo el nivel y la posibilidad de consolidación de los asentamientos. Otra iniciativa útil es la organización de un mecanismo jurídico para resolver problemas y conflictos relacionados con la propiedad de estos suelos.
 - Anticipar las necesidades futuras de tierra urbanizada, identificando los terrenos del casco urbano o fuera de él que sea posible destinar a alojamientos de grupos de pobreza; gestionar obras de infraestructura para asentamientos existentes o futuros; incorporar estas iniciativas en la agenda urbana y los planes de ordenamiento del municipio, a fin de articularlas con otras obras de desarrollo de la ciudad.
 - Revisar las reglamentaciones que tengan que ver con la incorporación o habilitación de tierras para el uso de los pobres urbanos, de modo

(Continúa)

²⁵ En primer lugar, existe escasez de terrenos urbanizados, lo que aumenta la presión de demanda y eleva los precios. Con ello se estimula la especulación, que a su vez restringe la oferta y ayuda a subir los precios.

Recuadro III.2 (conclusión)

que sea posible un desarrollo progresivo y gradual de los asentamientos, en estándares de tamaño de lotes y adosamientos realistas. Considerando que la formación de nuevos hogares en los barrios populares crea nuevas demandas de terrenos que preferentemente se deberían satisfacer en los propios asentamientos, conviene prever procedimientos de subdivisión sencillos y de bajo costo. Se favorecerá así no sólo la preservación del capital social de los pobres, sino además la densificación de la ciudad en comparación con la alternativa más costosa de expansión territorial.

- Idear formas eficientes para aumentar y optimizar los recursos disponibles destinados a atender las demandas de los asentamientos populares, lo que incluye una política fiscal que considere, por una parte, tributos al municipio, y por otra, transferencias de éste hacia los sectores pobres.
- Adecuar la estructura operativa del municipio para habilitar y manejar el suelo urbano, mediante una articulación efectiva con los organismos pertinentes en el nivel nacional y subnacional; con otras entidades como, por ejemplo, los registros de la propiedad; y con las propias comunidades.
- Desarrollar instrumentos de cobro de plusvalías generadas por obras públicas, cuyas recaudaciones se destinen a fondos de inversión en infraestructura que favorezcan a barrios o sectores pobres.

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la reglamentación urbana, ya se mencionó que los instrumentos de regulación y planificación tradicionales han resultado relativamente inoperantes para manejar el tema del suelo urbano, frente a las presiones y decisiones que toman los pobres urbanos para asentarse en la ciudad. Las ciudades muestran un cuadro de extendida “ilegalidad” con respecto a la zonificación, las normas de subdivisión del suelo, los códigos de construcción, el registro de propiedad y otros, en la medida en que los pobres ocupan tierras y los dueños de éstas subdividen sus lotes para venderlos fuera del sistema. En los barrios populares predominan los usos mixtos del suelo urbano como una forma lógica y eficiente de desarrollo urbanístico, aunque las ordenanzas los prescriben a partir de un modelo de zonificación convencional que a menudo aparece como innecesario. Se necesitan hoy nuevas aproximaciones que permitan un desarrollo de la ciudad más amigable con la pobreza urbana, en que sea posible la progresividad en la construcción del hábitat, el uso eficiente y compacto del suelo, y la articulación entre las innumerables situaciones que plantea el continuo formalidad-informalidad. Para ello es posible instrumentar medidas como las señaladas en el recuadro III.3.

Recuadro III.3
ALGUNAS ACCIONES POSIBLES DE PONER EN MARCHA
EN RELACIÓN CON LA REGLAMENTACIÓN URBANA

-
- Revisar los códigos de planeamiento de manera crítica, identificando los aspectos que afectan negativamente a los pobres urbanos. Entre ellos destaca la imposición no justificada de “usos exclusivos” en áreas para las que se podrían prever actividades mixtas, como por ejemplo, la cercanía entre la vivienda y el trabajo. Del mismo modo, se ha comprobado que la fijación poco realista de tamaños mínimos de lotes colabora con la exclusión de los pobres de determinadas zonas de la ciudad, al no permitirles acceder a terrenos de tamaños y costos que ellos puedan solventar.
 - Rectificar, en los instrumentos de planificación urbana vigentes, disposiciones que podrían impedir —de manera injustificada— que los pobres se mantengan en los asentamientos informales dentro de la ciudad, como puede ser la clasificación de estos terrenos como “áreas verdes”, “reservas”, o destinarlos a nuevos desarrollos inmobiliarios o megaproyectos. Las erradicaciones, o las amenazas de traslado, suelen afectar negativamente al potencial de superación de la pobreza de las familias que habitan asentamientos precarios, por lo que es conveniente realizar esfuerzos para lograr su radicación.
 - Del mismo modo, incentivar en el desarrollo de nuevos proyectos un crecimiento que favorezca la heterogeneidad social y la inclusión urbana, previendo zonas y espacios para la vivienda y los equipamientos accesibles a sectores de menores ingresos.
-

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el tema de la tenencia de la tierra se ha constituido en un asunto central para los programas de alivio a la pobreza en la región. En la medida en que en las últimas décadas los países han alcanzado altos niveles de urbanización, las presiones que operan en el mercado del suelo urbano y periurbano dificultan la apropiación o compra informal por parte de los pobres, y acentúan los riesgos de su expulsión de la ciudad.

En la mayoría de los países se desarrollan políticas públicas para reconocer títulos de propiedad a los hogares que habitan en zonas ocupadas ilegalmente, pero está pendiente la comprobación más precisa de su efectivo impacto sobre la pobreza. Existe un relativo consenso acerca de la necesidad de cuidar que estas políticas de regularización no fomenten un crecimiento informal y precario de las ciudades, por lo que se deberían complementar con otras políticas que den acceso ordenado a la tierra a los nuevos demandantes, y así evitar nuevas invasiones causadas por una oferta insuficiente o inaccesible para las familias pobres en las ciudades que aún crecen explosivamente. Algunas medidas complementarias a los programas de regularización de la tenencia se consignan en el recuadro III.4.

Recuadro III.4
MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO DE LOS PROGRAMAS
DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA

-
- Organizar en el nivel local sistemas de acceso a créditos y subsidios destinados a cubrir los costos de regularización de la tenencia, eventualmente vinculados a la provisión de servicios domiciliarios de agua y saneamiento a los pobres urbanos. Con algunas restricciones, la recuperación de dichos créditos, además de los eventuales impuestos que emanen del proceso de regularización, podría financiar parcialmente las inversiones que se ejecuten en los propios asentamientos precarios.
 - Establecer un observatorio que permita detectar y dar seguimiento a situaciones de expulsión de los pobres urbanos desde sus actuales viviendas y barrios, así como anticipar futuras presiones en este campo.^a Conviene organizar, además, instancias de negociación entre pobladores y dueños de terrenos, y diseñar medidas para manejar conflictos.
 - Sobre todo en países de rápida urbanización, es importante prever la formación de tugurios, facilitando de manera oportuna, suelos y servicios para que se puedan instalar las familias. Al considerar tierras para la futura expansión de la ciudad y sus barrios populares, se evita afectar a las zonas que se desea preservar por razones ambientales.
 - Es necesario avanzar hacia la incorporación de derechos legales y constitucionales de los ciudadanos al suelo urbano, para luego poder fundamentar las acciones en favor de los más pobres en el reconocimiento de dichos derechos. Particularmente importante es cautelar los derechos de las mujeres pobres al acceso a la tierra urbana, ya que ellas suelen enfrentar barreras adicionales a las que afectan a los hombres para conseguir, mantener o traspasar la tierra que habitan.^b
-

Fuente: Elaboración propia.

^a Se ha discutido si esta instancia debe estar en el nivel local o central. La experiencia de algunos países señala que los gobiernos locales pueden tener más problemas para responder a la presión de los asentados irregularmente. Por otra parte, las políticas de regularización manejadas desde el gobierno central enfrentan otros obstáculos, como la lejanía de los interlocutores para negociar con la comunidad aspectos del proceso.

^b De igual forma, determinados grupos étnicos, o los extranjeros que migran a determinadas ciudades de la región, se ven hoy afectados por trabas legales que les impiden un acceso igualitario al suelo urbano.

3. Servicios

Ampliar la disponibilidad de servicios básicos para los pobres urbanos seguirá siendo una tarea importante tanto para los países en plena urbanización, donde la población pobre en las ciudades continuará aumentando explosivamente, como para aquellos de urbanización más avanzada, donde la vida urbana supone un aumento constante de la

demanda por estos servicios. Especialmente los territorios donde habitan los pobres no cuentan con suficiente cobertura de las redes de servicios urbanos (Banco Mundial, 2002), por lo que ellos disponen de un acceso cualitativamente desmejorado al agua, la energía y la recolección de residuos. Además, la frecuencia de prestación de los servicios es menor o irregular en estos barrios (Pírez, 2000). Sin embargo, los ciudadanos pobres tienen la expectativa de lograr servicios similares a los demás, aun en los casos en que ello no resulte técnica ni financieramente posible de concretar para las entidades responsables de su gestión.²⁶ Por eso, la lucha por acceder a los servicios urbanos suele ser —junto con la obtención de la propiedad de la tierra— una etapa muy importante en el proceso de consolidación de los barrios de pobreza urbana. Sobre la base de la experiencia adquirida en estos años, las políticas en la materia han ido complementando las acciones de titulación con la dotación de servicios, y más recientemente, con el mejoramiento habitacional y el desarrollo productivo local.

En la mayoría de los países se transita desde una gestión estatal de los servicios de agua potable a una privatización y descentralización de la gestión. Las tarifas incorporan los costos reales de producción y expansión de los servicios, y se extienden a todos los consumidores. En este cuadro, los hogares pobres no cuentan con los ingresos necesarios para acceder a los sistemas formales, y con menos razón para pagar las extensiones de éstos hasta sus asentamientos.

Para avanzar desde el municipio hacia una equidad en el acceso a los servicios por parte de los pobres de la ciudad, puede ser necesario organizar un proceso de optimización de las redes existentes y su ampliación a los asentamientos precarios, sobre la base de una consideración de los recursos disponibles o posibles de conseguir en el nivel central, local u otros ámbitos. Conviene articular esta actividad con los procesos inmobiliarios que ocurren en la ciudad, y así aprovechar las obras que éstos generan en beneficio de los pobres. Es importante, además, involucrar directamente a la comunidad en este proceso, de modo que se acuerden y validen las prioridades, y se incorporen sus propios esfuerzos y recursos al proyecto.

Dada la importancia que ha demostrado tener el acceso a los servicios para mejorar la calidad de vida de los habitantes más pobres, se requiere revisar de manera especial la gestión que se da actualmente a los servicios

²⁶ La percepción de que el acceso igualitario a los servicios constituye un derecho ciudadano se ha reflejado hasta ahora, por ejemplo, en la aceptación tácita de que los pobladores de asentamientos precarios tendrían derecho a “colgarse” del servicio eléctrico o de agua potable. Sin embargo, en la actual fase de la urbanización estos espacios de tolerancia se van cerrando debido a los procesos privatizadores y las exigencias de mayor eficiencia en la gestión.

urbanos para los asentamientos y barrios populares del municipio, en materia de calidad y frecuencia de suministro, a fin de incorporar medidas adecuadas a la realidad de la pobreza urbana, por ejemplo, en materia de mantención de redes, en las que la participación de la comunidad puede resultar decisiva. Un tema relevante es el financiamiento para la operación de los servicios, cuyo diseño requiere información específica sobre las características socioeconómicas de los hogares pobres urbanos, a objeto de combinar subsidios y tarifas de manera transparente y equitativa.

4. Vivienda

En el sector de la vivienda se puede dimensionar el verdadero aporte que efectuaron y aún hacen las familias pobres para construir la ciudad latinoamericana. A menudo sin ayuda externa y desafiando las normas establecidas, han producido un parque habitacional masivo, que representa un activo importante para los centros urbanos latinoamericanos. Las viviendas construidas por los pobres dan cuenta de una apreciable capacidad de gestión y decisión, energía, creatividad y audacia empresarial, que debe y puede ser incorporada al proceso de democratización y construcción de las ciudades de la región. Pero por otra parte, la provisión informal de viviendas también ha creado ineficiencias prolongadas y crónicas, y se vincula a costos urbanos elevados tanto para sus habitantes como para los gobiernos y los demás ciudadanos.

A su vez, los programas de vivienda social puestos en marcha por los países en las décadas pasadas han demostrado tener un potencial relativo para ayudar a superar la pobreza. Si bien las intervenciones de este sector expresan un impacto en la atención de necesidades básicas insatisfechas de los hogares, su cobertura ha sido en general discreta en muchos países. En la medida en que ahora los altos niveles de urbanización y el contexto económico hacen más difícil que los pobres se provean por su cuenta de una vivienda en un marco de mercados y controles más estrictos sobre la propiedad y la edificación, se requiere con urgencia diseñar estrategias adecuadas para combatir la pobreza desde la acción habitacional.

5. Parque y flujo habitacional

Las políticas convencionales de vivienda han operado en la región bajo el concepto de que, al formalizar las condiciones residenciales de los pobres, se les "saca de la pobreza", o al menos se ayuda a que ello suceda. Sin embargo, la experiencia ha señalado que en muchos casos, la sola entrega de una vivienda convencional no ha determinado que los hogares dejen de ser pobres, e incluso ha agudizado sus problemas de sobrevivencia al

encarecer la vida diaria. A partir de estas constataciones, se opera hoy de manera más flexible con respecto al hábitat informal, articulando las líneas de intervención orientadas al parque habitacional existente, y las acciones para atender las necesidades de nuevas viviendas. Existe conciencia de que las políticas habitacionales no pueden restringirse a la construcción masiva de viviendas para los pobres, sino que deben diversificarse incluyendo una gama de acciones de mantención y mejoramiento de los alojamientos que ya existen en la ciudad.

Los países y las ciudades presentan en general desafíos en ambos campos. Cuando aún persiste una urbanización acelerada, puede ser más necesario construir viviendas nuevas; en otros casos, la demanda se equilibra, o bien —como sucede en las ciudades que alcanzan una mayor consolidación— se inclina hacia la mantención y rehabilitación del parque de viviendas existente.

Históricamente, la importante presencia de familias pobres en las ciudades de la región ha sucedido de manera independiente de las decisiones que se pudieron adoptar en las últimas décadas para orientar la ocupación del territorio. En este sentido, y dadas las restricciones de cobertura que tiene la mayoría de las políticas de vivienda, la formación de tugurios fue una consecuencia inevitable, por lo que las acciones de apoyo y mejoramiento de estos asentamientos deberían ser el eje de las políticas habitacionales. Sin embargo, ello no es así. Por una parte, existe un sesgo muy acentuado en el sector hacia los programas destinados a producir nuevas viviendas. Por otra, se percibe una reticencia de las autoridades sectoriales a asumir un rol con relación a los tugurios cuya existencia no parece ser reconocida en su verdadera magnitud.

Con respecto al mejoramiento del parque existente, es importante despejar, en el interior del municipio, las objeciones explícitas o implícitas en relación con un futuro programa de mejoramiento de los asentamientos precarios. Se debe dejar en claro que los tugurios ya existen, por lo que su incorporación a un programa de mejoramiento no “incentiva” la creación de tugurios. Otro desafío recurrente en materia de mejoramiento de barrios pobres, es el de avanzar desde una etapa de proyectos pilotos a una política de gran escala, con programas nacionales y locales estables. Se necesitan recursos estables para el corto, mediano y largo plazo en la materia, orientados, por ejemplo, a las actuaciones sugeridas en el recuadro III.5.

Recuadro III.5
ACCIONES POSIBLES EN MATERIA DE MEJORAMIENTO
HABITACIONAL

-
- Para superar efectivamente la pobreza en los tugurios, se requiere poner en marcha un conjunto de inversiones que incluyen, además de la vivienda, obras de infraestructura urbana y extensión de servicios, equipamientos y espacios públicos cercanos o contiguos a dichos asentamientos y, en lo posible, oportunidades para el desarrollo productivo local. De esta forma se logra no sólo un mejoramiento del hábitat, sino además la integración urbana y socioeconómica de los habitantes informales.
 - En los asentamientos informales no sólo viven los pobres, sino también familias de mayores ingresos, por lo que resulta necesario combinar transferencias o apoyos de carácter general, focalizados territorialmente, con otros orientados de manera individual a los hogares de más escasos recursos.
 - Los barrios populares tienden hoy a la densificación, debido a las restricciones que existen para extenderlos o establecer nuevos asentamientos en la periferia urbana. Esta tendencia debería ser apoyada, porque permite un uso más intensivo del suelo urbano, más allá de que las edificaciones informales en altura requieran ser reglamentadas para prevenir posibles fallas estructurales o constructivas.
 - En las áreas consolidadas de la ciudad también pueden ocurrir procesos de informalización asociados al deterioro físico, envejecimiento o abandono de la población. Ellos se reflejan en irregularidades en la tenencia, hacinamiento y eventualmente, inseguridad y actividades ilegales. En estos casos, es preciso por ejemplo, rescatar los espacios públicos, mejorar el medio ambiente y establecer encadenamientos productivos que permitan el desarrollo económico local.
-

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de provisión de nuevas viviendas tienen una trayectoria más prolongada en la región que las de mejoramiento del hábitat. Sin embargo, existe la percepción de que los paradigmas aplicados en este campo no han logrado apoyar de manera efectiva a los pobres urbanos. En primer lugar, se cuestiona la aspiración de aplicar estándares de vivienda convencional que no resultan viables para algunos países. Se constata además que ha existido una excesiva regulación, que no ha permitido una provisión suficiente y oportuna de viviendas para los pobres urbanos. En resumen, los esquemas formales han logrado producir una cantidad mucho menor de viviendas que la propia gente.

Entre los hechos que explicarían la rigidez conceptual y operativa de este componente de la política de vivienda, se menciona por ejemplo la escasa comprensión que tienen las autoridades, los profesionales y los funcionarios locales con respecto a la pobreza urbana, por lo que tienden a insistir en los esquemas establecidos. A su vez, existe la idea de que prestigia más al gobierno nacional o local la construcción de casas nuevas y convencionales que mejorar las viviendas precarias. Sin embargo, uno de los factores más importantes en muchos países parece ser la asociación de las formas tradicionales de provisión de viviendas con intereses creados en el sector construcción.

En el recuadro III.6 se incluye un listado de asuntos que podría considerar un programa local de provisión de nuevas viviendas para los habitantes más pobres.

Recuadro III.6
LA PROVISIÓN DE NUEVAS VIVIENDAS EN EL NIVEL LOCAL

-
- Un programa orientado a atender de manera efectiva y suficiente a los pobres urbanos que carecen de vivienda requiere dimensionar, sobre la base de sistemas transparentes de información social, los estándares habitacionales a que pueden acceder los pobres urbanos, previendo componentes de ahorro y crédito habitacional adecuados al monto y regularidad de sus ingresos, y subsidios que compensen hasta donde sea posible las limitaciones particulares de los hogares en este aspecto.^a
 - Dada la importancia de las redes sociales, el arraigo y otros factores para el capital social de los pobres urbanos, se considera hoy de manera preferente la radicación de los asentamientos informales ante la alternativa de su erradicación total o parcial hacia conjuntos de nuevas viviendas.^b
 - Las erradicaciones de asentamientos precarios pueden ser necesarias sobre todo cuando se trata de zonas de comprobado riesgo para la habitación. En esos casos, la incorporación de los afectados en todo el proceso permite validar la decisión, conseguir la adhesión de la comunidad al proyecto y organizar el proceso preservando el capital social existente.
 - La selección cuidadosa de la localización y la combinación de viviendas de diferentes estándares en un proyecto de vivienda social, pueden favorecer la heterogeneidad social y atenuar la segregación socioespacial en las ciudades.
 - Al coordinar el desarrollo de proyectos de vivienda social con programas de salud, educación y empleo, se facilita la formación de urbanizaciones dotadas de los equipamientos y servicios básicos para una inclusión social de los hogares pobres en la ciudad.

(Continúa)

Recuadro III.6 (conclusión)

- Los pobres que han sido “favorecidos” por viviendas sociales con frecuencia continúan sufriendo una aguda insuficiencia de ingresos laborales, por lo que conviene promover proyectos que favorezcan el empleo, consoliden la infraestructura, diversifiquen las economías barriales y fomenten asociaciones con el sector privado local.
- Si se considera que la heterogeneidad de usos del suelo en los conjuntos informales favorece el desempeño laboral de los pobres urbanos, en especial de las mujeres, los ancianos y los trabajadores del sector informal, es conveniente incluir en los conjuntos habitacionales espacios y condiciones adecuadas para el trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

^a Así por ejemplo, para los beneficiarios pobres que laboran en el sector informal no podrán establecerse condiciones de crédito similares a las de los que tienen empleos convencionales.

^b Existen en la región interesantes experiencias en que el mejoramiento de estos asentamientos se ha combinado con densificación, ya sea construyendo, en los propios lotes de los residentes, viviendas para sus hijos o parientes, o bien edificando nuevas viviendas en altura en terrenos eriazos o disponibles en dichos asentamientos. Un ejemplo de la primera alternativa es el programa de densificación de la Villa La Reina, desarrollado por la Municipalidad de La Reina, en Santiago de Chile. En el proyecto “Las Palmas”, efectuado en San Salvador por FUNDASAL, se habilitaron tierras para construir edificios destinados a alojar a familiares de los ocupantes de este asentamiento precario.

6. Espacios urbanos y ciudadanía

Una agenda urbana orientada a superar la pobreza no considerará a los pobres sólo como grupos objetivo de los programas, sino también como actores en el proceso. La participación es una variable que debiera formar parte de todo el ciclo de los programas y proyectos, desde la identificación de necesidades, la priorización y formulación de proyectos y su ejecución, hasta la evaluación de los resultados logrados. Se trata de un componente estratégico para la consolidación de barrios, generación de espacios públicos, y prevención de la inseguridad ciudadana.

Por otra parte, las políticas orientadas a la superación de la pobreza exigen hacerse cargo de dimensiones importantes de la integración social, como son el espacio público, la cultura y el capital social, todos estos mecanismos importantes para la realización de las personas y sus posibilidades de progreso.²⁷

El desarrollo de la asociatividad de los sectores pobres mediante la participación, además de mejorar el impacto de las políticas y los programas, en sí mismo constituye un resultado deseable, puesto que fomenta el

²⁷ El capital social constituye un aspecto poco destacado en las políticas orientadas a los pobres, siendo paradójicamente un factor indispensable para el mejoramiento económico-social. Diversos estudios sugieren que él explica diferencias de crecimiento económico y del grado de pobreza entre países, y muestran un preocupante debilitamiento en zonas urbanas.

desarrollo de capital social vecinal (relaciones y redes de contacto entre las personas), situación que diferencia a las comunidades propiamente tales — con capacidades de enfrentamiento de crisis y emprendimiento— de sectores desarticulados, con mayores riesgos de empobrecimiento. La provisión, mantención y rescate de espacios públicos en los asentamientos y barrios en que residen los hogares pobres, pueden jugar un papel decisivo para apoyar la asociatividad y fomentar el sentido de pertenencia a la ciudad. El recuadro III.7 contiene algunas sugerencias para abordar este tema.

Recuadro III.7
POSIBLES ACCIONES PARA AVANZAR HACIA LA INTEGRACIÓN
CIUDADANA DE LOS POBRES A PARTIR DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS

- Evaluar de manera participativa la existencia de espacios para la interacción social de que disponen y carecen los pobres urbanos, a fin de definir con ellos los usos preferentes para los espacios existentes y las necesidades no resueltas en este campo. Al involucrar a los grupos específicos, tales como niños, jóvenes, mujeres, tercera edad, grupos étnicos, comunidades religiosas, u otros, se pueden acoger sus requerimientos en materia de diseño y funcionamiento de los espacios públicos.
- Sobre la base de lo anterior, definir programas de inversión en vialidad, pavimentación, parques urbanos y equipamiento social para los sectores de la ciudad donde residen las personas de menores recursos. Es menester institucionalizar líneas presupuestarias para la provisión y mantención de estos espacios urbanos de uso público.
- Movilizar la capacidad económica de las comunidades pobres para mejorar su barrio en planes de acción compartida con el municipio, las entidades nacionales y el sector privado local.^a
- Promover la seguridad ciudadana para los pobres, no sólo a partir de políticas represivas o policiales, sino también mediante medidas preventivas, como por ejemplo, la provisión y recuperación del espacio urbano en comunidades pobres, erradicación de sitios baldíos, proyectos de iluminación de poblaciones, dotación de equipamiento deportivo, entre otros (MINVU, 1999).
- Una contribución significativa a la creación de ciudadanía entre los pobres puede ser la instalación de centros que permitan su acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicaciones. Aparte de los beneficios en las áreas sociales y productivas,^b se reduce así la brecha informática entre pobres y ricos.

Fuente: Elaboración propia.

^a Una alternativa es convenir con escuelas e industrias cercanas a los barrios populares que pongan a disposición de la comunidad equipamientos deportivos, culturales y sociales fuera de los horarios de uso exclusivo, como por ejemplo, en las tardes o en los fines de semana. En otro caso, en la comuna de Peñalolén, en Santiago de Chile, los comerciantes informales que se instalan en ferias en las calles de la comuna, colaboran con el municipio en el mantenimiento de un área verde acondicionada para que ellos se instalen, con beneficios adicionales para la comunidad.

^b Una iniciativa importante en este campo es la desarrollada desde hace varios años por el municipio de Curitiba, cuyo seguimiento podría señalar las posibilidades y limitaciones de esta intervención.

G. Conclusiones

En los capítulos anteriores se han revisado, de manera selectiva, diversos aspectos que deberían tenerse en cuenta para establecer una gestión urbana que favorezca la superación de la pobreza. Como mencionamos en el inicio de este documento, es agudo el contraste entre la magnitud y complejidad de la pobreza en la ciudad y los exiguos recursos que los gobiernos urbanos pueden destinar a ella de cara a otros desafíos promovidos por actores e intereses más poderosos que los que sufren esta pobreza. Lo que no debería acontecer es que dicho contraste conduzca a concebir la lucha contra la pobreza como una tarea demasiado difícil o complicada para encararla con ciertas probabilidades de éxito.

Un punto de partida razonable podría ser que el municipio se preocupe de evitar que la pobreza empeore en el ámbito local, tanto desde una perspectiva cuantitativa —que aumente en número de pobres— como cualitativa —que la pobreza que experimentan estos habitantes se torne más dura y difícil de soportar a medida que pasa el tiempo. Ello demanda una acción decidida desde el municipio en defensa de los grupos más vulnerables, con el fin de que los intereses de los habitantes más influyentes, que en general poseen más ingresos, pagan contribuciones y tienen influencias políticas importantes, no afecten de manera desfavorable a los más pobres. Los propios instrumentos de planificación urbana y territorial suelen incluir disposiciones que, elaboradas bajo un prisma exclusivamente técnico, afectan negativamente a los pobres, sin que se hayan considerado alternativas que permitan conciliar estos criterios con otros de equidad urbana.

Para obtener avances aún más significativos en el panorama de pobreza local, será necesario además introducir criterios de equidad territorial en la actuación del municipio. Eso significa dar más al que tiene menos, y no al revés como suele suceder en la mayoría de los casos. Se trata de atenuar o compensar la tendencia según la cual hoy se pavimentan más calles, se tienden más redes de energía y comunicaciones, se plantan más árboles y se construyen mejores equipamientos en los espacios donde viven los ricos de la ciudad. Ello es posible, por una parte, utilizando de manera efectiva las líneas de inversión sectoriales por medio de la generación de buenos proyectos de mejoras en la zona popular del casco urbano. En otros casos es posible lograr, mediante negociaciones con el sector privado, que las inversiones que éste realiza en términos de infraestructura para sus negocios productivos e inmobiliarios, también beneficien a los asentamientos precarios cercanos. En otros planos de la gestión, la adopción de procedimientos participativos y democráticos, por ejemplo, para confeccionar el presupuesto local de inversiones, no sólo favorecerá la equidad territorial al crear espacios de decisión para todos los ciudadanos,

sino además permitirá acercar y conciliar los diversos intereses en torno del objetivo de construir una mejor ciudad para todos.

Un gobierno urbano que decide enfrentar la pobreza existente en la ciudad debería tener en cuenta que los principales flujos de recursos posibles de derivar para este propósito aún se manejan desde los niveles nacionales, y que con frecuencia los gobiernos locales no tienen conocimiento, poder de decisión, ni control sobre las intervenciones que suceden en sus propios territorios. A su vez, la frágil y precaria base fiscal con que cuentan los municipios impide a la mayoría de ellos organizar sus propios programas de combate a la pobreza. Dentro de este cuadro, una agenda urbana realista sobre esta materia será efectiva sobre todo si existe capacidad para “sacar provecho”, en beneficio de los pobres, de las diversas acciones que tienen lugar en el territorio, tanto las que efectúan las diversas entidades sectoriales, como aquellas que emprenden los privados y la propia comunidad.

Liderazgo político, capacidad de articulación, eficiencia institucional y financiera local, y sobre todo, legitimación ante la comunidad del propósito de lograr una mayor equidad urbana, parecen ser los atributos esenciales de una agenda realmente exitosa en materia de combate a la pobreza en la ciudad.

Capítulo IV

Gestión de servicios públicos en América Latina

Hilda M. Herzer y Eduardo H. Passalacqua¹

A. Consideraciones y casos

Las responsabilidades y los arreglos institucionales para la producción y provisión de los servicios se vinculan estrechamente a los procesos históricos de los países y ciudades que se pretende analizar, es decir, a los procesos que éstos experimentaron en cuanto a producción, y provisión, y a la creencia en la necesidad de generar cambios a fin de evitar los efectos negativos de ese legado. Las formas institucionales que adquieren esta producción y provisión de servicios son bastante más complejas y ricas que una simple dicotomía entre provisión directa estatal y provisión privada.

¹ Hilda Maria Herzer. Socióloga. Docente e investigadora en el Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Y en CENTRO estudios sociales y ambientales.
Eduardo H. Passalacqua. Consultor en gestión local. Ha sido coordinador de la Carrera de Administración Municipal de la Univ. Nac. de Luján y Director de la Unidad de Invest. en la Univ. Nac. de Quilmes.

La manera en que se organizan los gobiernos para llevar adelante sus responsabilidades en materia de servicios, tiene un efecto significativo en el tipo y contenido del servicio que se presta.

Pero más allá de este enunciado, lo más importante es plantear la relevancia que adquieren en la vida de nuestras sociedades el desigual acceso a los servicios, la crisis de algunas empresas de servicios públicos y la crisis del financiamiento reflejada en la incapacidad de pago de muchos hogares. También se debe considerar la complejidad de las relaciones sociales que están en juego en el uso de los servicios, especialmente aquellas que surgen como consecuencia de la complejidad de las relaciones sociales y políticas que intervienen en su producción y distribución.

El hecho de que sea el Estado o el sector privado los que realicen la producción y distribución es un proceso que se modifica por completo de un período a otro, entre países, entre regiones dentro de un país, entre los servicios y a veces dentro de un mismo servicio, o entre segmentos del proceso de producción y distribución que supone relaciones sociales diferenciales. Estas cuestiones serán las que trataremos de reflejar en el trabajo que se presenta.

B. Algunos alcances y limitaciones de la globalización

Consideramos, entre otros y de menor a mayor, algunos de los diferentes significados del proceso de globalización que repercuten de manera diferenciada en los servicios urbanos en la última década en América Latina y el Caribe:

- Nuevas especializaciones urbanas y flujos no tradicionales — pero con implicancia para los servicios públicos— a partir de los servicios electrónicos globales de información, comunicación e impresión: áreas o ciudades de la región que se especializan en reservas y operaciones de aerolíneas del mundo desarrollado; los casos de Barbados, Ciudad Juárez en Argentina, o centro de publicaciones en Bogotá, Colombia;
- La aparición de nuevos discursos y roles para los municipios y ciudades de todo el continente;
- La aparición de ciudades mundiales en la región. Si bien los criterios para conceptualizarlas varían mucho —desde la mera entidad demográfica y económica hasta la cantidad de secretarías generales de órganos internacionales que albergan— existe un cierto consenso sobre algunas pautas: un complejo sofisticado de finanzas y servicios para una clientela global, el desarrollo de redes internacionales de flujos financieros,

comunicacionales y de información y una calidad de vida tendiente a atraer migrantes internacionales calificados. El dinamismo es hoy universalmente aceptado y se produciría sobre la base de conjuntos sucesivos de servicios: a negocios de alto nivel, a demandas derivadas —como la construcción y la hotelería—, al turismo, a la reproducción de la propia ciudad mundial, entre otros.

La clave de estas nuevas ciudades mundiales, en la explicación comúnmente consensuada (Sassen, 1991), es la intersección de dos grandes procesos: el abrupto crecimiento de la globalización de las actividades económicas y la creciente intensidad de servicios en la organización de todas las industrias.

En el momento de listar las ciudades latinoamericanas, México, D.F. y São Paulo están sin duda incluidas; otras, como Buenos Aires, entran y salen según los criterios. Pero este último caso, muy particular y que hace de Argentina un país “bifurcado”, ilustra las tensiones entre los viejos (hacia adentro) y nuevos problemas (hacia fuera) vinculados a los servicios. Como las ciudades mundiales son a la vez, en nuestro caso, megaciudades, los problemas de gobernabilidad se multiplican, tanto que algunos piensan que su gobierno y gestión puede tornarse “una misión imposible” (Ward, 1991).

1. El rol del municipio en la asunción de nuevas tareas

El contexto de los años noventa del siglo pasado presenta en la región otro rasgo marcado: la revisión del rol del municipio en la asunción de nuevas tareas y servicios. Dejando de lado los debates conceptuales (Jordan y Simioni, 1998), los aspectos principales de esta revisión a lo largo de la década en la región giran en torno de cuatro aspectos principales:

a) Áreas no tradicionales. Merecen destacarse la cooperación internacional y la seguridad ciudadana. Los procesos de integración regional se diferencian de los antiguos adoptados por los gobiernos nacionales, en que ahora se privilegia el despeje de obstáculos para la actuación de multitud de actores, entre ellos los municipios. Así, éstos no sólo han incursionado en asociaciones supranacionales de diverso tipo, sino que han comenzado a realizar exportaciones. En cuanto a la seguridad ciudadana, durante la segunda mitad de los años noventa, muchos municipios avanzaron con intermitencias en amplios programas de prevención del delito y la violencia, por medio de consejos de prevención o foros comunitarios, la educación y comunicación para prevenir la violencia, la ampliación de oportunidades para los jóvenes, la promoción de la participación ciudadana y el fomento del desarrollo social. Muchos de estos programas incluyen una innovación en cuanto a la prestación de un servicio público que es un bien público puro y que tradicionalmente

tuvo un modo tecnocrático de gestión: las nuevas modalidades implicaron muchas veces asociaciones de nuevo tipo, donde la policía se obliga a responder y tomar en cuenta las demandas ciudadanas al decidir cuáles son los problemas locales y cuáles las prioridades, y se compromete a ayudar a los barrios a resolver los problemas delictivos, a través de organizaciones comunitarias y programas de prevención del delito, que tienen más o menos amplia participación en el control del accionar policial.

b) Métodos no convencionales. Aparte de los instrumentos económicos para la gestión ambiental,² que son de nivel nacional o intermedio y raramente empleados por los municipios, las principales innovaciones municipales de la década tuvieron lugar en relación con el desarrollo local. Un caso paradigmático fue el del municipio de Rafaela (Santa Fe, Argentina) para la promoción de las pequeñas y medianas empresas y que incluyó la labor en redes institucionales, un papel protagónico inusual con componentes educativos y de capacitación y un fortalecimiento no tradicional de las relaciones entre el sector educativo, estatal y empresarial, con la creación de diversos núcleos de trabajo intersectorial y la culminación en un plan estratégico para la ciudad. También está el caso de las corporaciones de desarrollo local en las comunas de Huechuraba y Santiago, ambas en el área metropolitana de Santiago de Chile, con novedosas técnicas de concertación y el establecimiento de comités de adelanto. Si bien no existe un banco de experiencias innovadoras a nivel continental,³ puede observarse que las innovaciones municipales en servicios representan alrededor del 20% y que la región aportó numerosas y mejores prácticas en servicios para los concursos (Dubai, 1996-2000) en recolección y tratamiento de residuos (servicio urbano clásico) y atención primaria de la salud (servicio social).

c) Mancomunidad de esfuerzos. En este rubro los avances siguen siendo escasos, aunque hay excepciones, por ejemplo, los entes de cooperación intermunicipal en la provincia de Córdoba (Argentina), que surgieron por iniciativa de la comunidad organizada y con amplias articulaciones en red. Hay factores históricos que conspiran contra la cooperación eficaz, tales como relaciones radiales con los centros, o rivalidades con las localidades vecinas competidoras por transferencias de recursos —provisión de salud o sistemas de redes— que en el caso de los servicios se potencian debido a las expectativas de “aprovechamiento” (*free rider*), combinadas a veces con la necesidad de una instancia superior que coordine, por ejemplo, en el caso de plantas de tratamientos de efluentes. Existe una cantidad de economías de escala posibles: por ejemplo, la recolección de residuos domiciliarios en áreas de alta densidad poblacional

² Frustrados casi por completo en Argentina y con diferentes grados de éxito en Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Jamaica y Venezuela.

³ Como es el caso del Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) en Brasil.

con rutas compartidas, o los mantenimientos de la infraestructura con equipos cuyo uso se puede escalar entre municipios próximos.⁴ Además, los países de la región cuentan con amplias opciones legisladas, como consorcios, cooperativas y una enorme variedad de formatos organizacionales disponibles desde hace tiempo, o más recientes como los de Colombia y Venezuela. En palabras que se articulan con planteamientos tradicionales: “el discurso del municipio promotor ha de abandonar la actitud victimista y de horizonte limitado, que pasa por denunciar la insuficiencia financiera y la limitación competencial”.⁵

d) Evaluación de desempeño. La década registra un avance significativo, aunque no suficiente. Los indicadores urbanos sistemáticos, introducidos en el mundo desarrollado entre los años sesenta y setenta, tienen conocidas complejidades y utilidades, es así como los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han apreciado su rol decisivo para la legitimidad de las autoridades locales, el control ciudadano y la participación en general y los servicios públicos. En la región, contar con un mínimo conjunto de ellos permitiría, además de mejorar la gestión concreta, evaluar con precisión la eficacia y eficiencia de diversas modalidades para la prestación de los servicios públicos, reemplazando evaluaciones muy difusas y discutibles. Deben mencionarse, entre otros casos, a nivel de gobierno intermedio, el sistema de indicadores del Estado de Oaxaca (México), aunque en él predominan los insumos de políticas públicas más clásicos sobre los de desempeño; a nivel municipal, cabe señalar los observatorios urbanos territoriales de Manizales (Colombia), una experiencia integral; y a nivel nacional, el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (SINIM) de Chile, que hasta ahora constituye el esfuerzo más logrado por contar con una matriz sistemática con un capítulo específico sobre servicios públicos.

e) Desarrollo local. Los gobiernos municipales de la región han asumido el rol de agente-promotor del desarrollo local, siguiendo una tendencia universal pero acentuada por peculiaridades regionales. En ese marco, el gobierno local pasa a ser un facilitador de oportunidades más que un distribuidor de recursos públicos y, hacia fuera, la explotación de la ventaja comparativa basada en activos físicos se completa ahora, en trazo grueso, con otra basada en un entorno de calidad. La importancia de los servicios en ese contexto no puede ser subestimada. De hecho, ya a mediados de los

⁴ La experiencia mundial en servicios locales muestra notables ventajas en calidad y eficiencia en la prestación combinada o cooperativa, a través de formas organizacionales elaboradas (mancomunidades en España, sindicatos intercomunales de vocación múltiple en Francia, y otras).

⁵ V Congreso Iberoamericano de Municipalistas, 2000. Declaración de Baeza sobre municipio y globalización: riesgos y oportunidades.

años noventa se había concluido que la infraestructura y sus servicios asociados, además de contribuir a condiciones dignas de supervivencia, reduce los costos de transacción, facilita los flujos comerciales, remueve obstáculos para la interacción y adaptación de los actores, baja los costos de los insumos de casi todos los bienes, crea empleo e incide positivamente en el capital humano y las condiciones ambientales.

C. Algunas interpretaciones que dificultan la comprensión de los modelos de gestión de los servicios locales

Además de los abordajes axiomáticos relativos a servicios básicos,⁶ también las fuertes controversias ideológicamente sesgadas presentan rasgos relevantes para nuestro análisis, entre ellos:

- los fuertes cuestionamientos a la regulación estatal, incluyendo a la municipal en las grandes ciudades, dejaron en evidencia los problemas y abusos de la proliferación normativa, pero omitieron señalar aquella porción reglamentaria que, más allá de las defensas de determinados grupos de interés, estaba destinada a objetivos más generales, como la defensa de los consumidores o la preservación del medio ambiente;
- en comparación con diversos y explícitos trabajos sobre los costos de la regulación, no hubo prácticamente ninguno sobre los costos de no regular;
- frente a la importación del modelo británico de privatización, especialmente en Chile y Argentina, destacan por su ausencia relativa los aspectos de participación y control de usuarios/ consumidores/ clientes y del propio Estado, muy significativos en el país de origen;
- se añora nostálgicamente el intenso movimiento en pro de la municipalización de los servicios públicos y se olvida que la definición de ésta⁷ pasaba, no por el traspaso de la propiedad del sector privado al público, sino porque la producción de esos servicios se hiciera a menor costo que el de los privados (Guislain, 1997).

⁶ “Buena parte de los mitos que sostuvieron su desarrollo a lo largo del presente siglo, han sido cuestionados, destruidos o sustituidos” (Corrales, 1999).

⁷ Tanto en las fuentes italianas y europeas como en Bielsa (1930), en la Argentina.

1. Las relaciones intergubernamentales

Una de las mayores dificultades estriba en los planteamientos que oponen las diferentes gestiones según niveles de gobierno o separan tajantemente las opciones que se presuponen excluyentes o conflictivas. Por cierto que pueden haber situaciones de conflicto desintegrador, pero también, y con mucho mayor frecuencia, situaciones de acción política conjunta, adaptación mutua o conflicto innovador. Hace ya tiempo que la figura más empleada por la doctrina norteamericana para referirse a la dinámica de los niveles de gobierno en un sistema federal, es la de la “torta marmolada” o “veteada” frente a la tradicional “torta de tres pisos”. En relación con los servicios, en general este sesgo se manifiesta agudizado en el caso de los ambientales, debido a la acentuada preferencia por el nivel macro a partir de diversos factores: la propia naturaleza de los problemas ambientales, esencialmente concatenados, sumada a las visiones holísticas, que naturalmente inclinan a un tratamiento global y unitario; las preferencias de los profesionales, técnicos e impulsores de la temática, que se remontan al ethos de la planificación del desarrollo de los años setenta y se vinculan con el modo concreto en que la cuestión se introduce en nuestros países a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, de Estocolmo (Naciones Unidas, 1972), todo ello abonado por la profunda desconfianza en los municipios. Obviamente, en los noventa hubo a veces en la región una distorsión idealista en sentido inverso y por diferentes motivos, que veremos más adelante.

Llama poderosamente la atención que cuando los servicios públicos básicos han sido sometidos a riguroso reexamen a fin de desacoplarlos para los efectos de detectar componentes más monopólicos o más competitivos y distinguir entre provisión, producción y financiamiento, no haya ocurrido lo mismo con las categorías diferenciadas tradicionalmente en la gestión: planificación y aplicación, fijación de regulación y control, elaboración normativa y ejecución, lo que hubiera permitido nuevos y más creativos esquemas de gestión. En el mismo sentido, cuando ella es reclamada universalmente —fiel reflejo de ello fue el Foro Mundial sobre la temática convocado por las Naciones Unidas en Gotemburgo, en 1996—, la delimitación clara de competencias por nivel es útil con el fin de evitar costosos conflictos interjurisdiccionales o impedir que responsabilidades muy compartidas terminen en que en los hechos nadie es responsable. Pero si se busca un cierto principio de compartimientos estancos entre diferentes niveles la delimitación se torna poco factible y, cuando lo es, resulta muy contraproducente y sirve de muy poco para mejorar la gestión.

Por eso y haciéndose eco de estos planteos de articulación múltiple, el documento final de la Asamblea Mundial de Ciudades y de Autoridades

Locales en Estambul+5 (Naciones Unidas, 2001b) planteó una competencia-marco general para los gobiernos nacionales destinada a supervisión regulatoria, establecimiento de estándares, resolución de conflictos y funciones de formulación de políticas; luego señaló una devolución amplia de competencias a los gobiernos locales, la asunción de nuevas tareas por parte de éstos y la facilitación a las autoridades locales para cumplir un cúmulo de cometidos.

Los modos de coordinar y compatibilizar la acción del municipio con la de otros niveles estatales en la gestión de los servicios públicos son variados y muy exitosos en el mundo. Además de la enorme experiencia norteamericana al respecto, su modelo original de gestión delegada de servicios es conceptuada hoy como una asociación para el mejoramiento y la innovación. En América Latina las experiencias confirman los resultados. En Brasil, la administración convenida de servicios entre niveles, a pesar de originarse durante un gobierno militar, persistió como esquema con la democracia debido a sus particulares ventajas. En Argentina, los municipios comenzaron a participar con la provincia de Buenos Aires en la ejecución de obras mediante fondos nacionales, generando indicadores de eficiencia y eficacia superiores a los programas meramente provinciales.

D. Problemas y desafíos para la gestión de los servicios públicos urbanos

El enunciado más generalizado sobre el tema de servicios puede sintetizarse en las siguientes palabras: “Los servicios urbanos son insuficientes y no han podido ampliar su cobertura al ritmo exigido por los avances del proceso de urbanización. Su crisis amenaza con desencadenar verdaderos colapsos. La gestión local remite a una antigua frustración, o más bien a una formulación de deseos que el centralismo dominante en América Latina se encarga de reducir a su mínima expresión. El deterioro del medio ambiente constituye una realidad no sólo palpable, sino incluso respirable, que se ha incorporado a la cotidianeidad de los habitantes de nuestras ciudades hasta convertirse en un lugar común que se invoca para iniciar cualquier conversación” (Tudela, 1991).

La década de 1990 registra una mejora en los servicios que obliga a matizar el diagnóstico anterior (véase el cuadro IV.1). Las encuestas de hogares en seis países en diferentes etapas de urbanización, afirman la tendencia, con la única excepción de Brasil con respecto al alcantarillado. Esta verificación se vincula al descenso de las tasas de crecimiento demográfico en las grandes ciudades (en torno del 1% anual) y a un mejor desempeño agregado en el número de conexiones por parte de los prestadores, para los que la información es aún muy fragmentaria.

Cuadro IV.1
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS URBANOS EN LA DÉCADA
DE 1990 MEDIDO EN PORCENTAJE DE VIVIENDAS URBANAS SIN ACCESO

Países	Agua potable		Saneamiento	
	Hacia comienzo de la década ^a	Hacia fines de la década ^b	Hacia comienzo de la década ^a	Hacia fines década ^b
Bolivia	27.5	9.7	57.6	47.2
Brasil	18.7	13.1	49.9	53.2
Chile	2.7	1.6	15.8	12.3
Colombia	1.7	1.7	6.6	8.7
Honduras	23.5	12.7	52	41.6
México	7.4	7.2	22.4	20.3
Paraguay ^c	33.3	25.3	63.7	76.4
Uruguay	6.0	1.9	...	...
Promedio	13.28	8.15	36.61	35.56

Fuente: Joan Mac Donald y Daniela Simioni, *Consensos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 21 (LC/L.1330-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.

^a Alrededor de 1990.

^b 1997, salvo México (1994), Brasil y Paraguay (1996).

^c Asunción y áreas urbanas del Departamento Central.

Diferente es la situación si se considera la depuración o tratamiento de aguas y el alcantarillado (véase el cuadro IV.2). Asimismo, se incluyen comparaciones de grandes ciudades de la región por zona con las de países industrializados y un grupo especial de ciudades respecto de las que existen estudios especiales.

Cuadro IV.2
INDICADORES URBANOS EN GRANDES CIUDADES POR SUBREGIONES

Indicadores urbanos 1999	Subregiones				
	Promedio Cono Sur ^a	Promedio Cono Norte	Promedio Centroamérica y el Caribe	Promedio 25 ciudades ^b	Promedio países industrializados
Porcentaje de hogares con conexión a alcantarillado	62.7	62.3	61.7	52.4	97.7
Porcentaje de depuración de aguas	31.7	11.0	20.1	19.2	86.8
Porcentaje de servicio de recogida regular de basura	91.2	82.0	84.6	85.2	99.4
Porcentaje de hogares con conexión eléctrica	31.5	87.2	97.8	87.5	99.4
Porcentaje de hogares con conexión telefónica	48.8	36.6	15.8	31.3	89.1
Media de tiempo empleado en desplazamientos al trabajo (en minutos)	44	29	44	37	25
Disparidad del ingreso entre el 1° y 5° quintil de población	18.5	10.3	28.3	17.5	10.1
Porcentaje de gasto en actividades contratadas	12.2	14.2	1.1	13.4	14.2

Fuente: Equipo Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG), *Global Urban Indicators Database*, Ginebra, Observatorio Urbano Mundial, 1999.

^a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

^b Asunción, Bogotá, Brasilia, Cajamarca, Cienfuegos, Cochabamba, Cuenca, Curitiba, Guayaquil, Guatemala, La Habana, La Paz, Lima, Quito, Recife, Rio de Janeiro, San Miguel, San Salvador, Santa Cruz de la Sierra, Santiago de Chile, Santa Ana y Trujillo.

El panorama presentado se completa con una comparación de conexiones eléctricas y telefónicas (véase el cuadro IV.2) en que el cotejo con los países industrializados es más desigual aún.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) calcula, por ejemplo, que en 1999 los países que están menos distantes de los datos existentes para los Estados Unidos (66.1 líneas de teléfono por cada 100 habitantes) son Uruguay (27), Argentina y Costa Rica (26), mientras que en el otro extremo están Haití (con menos de 1) y Nicaragua y Honduras (con menos de 5). La electricidad y la telefonía son los sectores con menores objeciones en cuanto a los efectos de las privatizaciones, pues en general los pobres se ven beneficiados con un mucho mayor acceso que en otros sectores. Pero cualquier generalización es peligrosa, en Uruguay, el país de mejor desempeño, el servicio telefónico estuvo a lo largo del tiempo en manos del sector estatal con diferentes esquemas.

Un problema particular (véase el cuadro IV.2) es el de la gran demora para trasladarse al trabajo en las grandes ciudades, especialmente en el Cono Sur.

Un aspecto mucho más dramático —frente al muy cauto e incipiente optimismo relativo al conjunto de servicios— lo representa la fenomenal desigualdad de ingresos urbanos en la región (véase el cuadro IV.2) con crecimientos muy significativos del Índice de Gini urbano para casi toda la

región (excepto para Colombia, Honduras y relativamente Ecuador) tanto entre 1990 y 1996 como de 1994 a 1997. Si esto puede asociarse con la ola privatizadora, especialmente de los servicios, es aún una cuestión abierta, con claras contradicciones entre las apreciaciones técnicas y la visión pública y los estudios con conclusiones simétricamente opuestas (Birdsall y Nellis, 2002).

Cuadro IV.3
PORCENTAJE DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN GRANDES
CIUDADES DEL CONO SUR, 1999

Tipo de tratamiento	Porcentaje
Vertedero controlado	76.4
Incineración	21.4
Vertedero incontrolado	17.5
Reciclaje	2.7
Otros	2.5

Fuente: Equipo Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG), *Global Urban Indicators Database*, Ginebra, Observatorio Urbano Mundial, 1999.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que las privatizaciones impactaron negativamente sobre el empleo y nivel salarial —aunque con excepciones opuestas como en el caso de Chile. En el caso argentino, algunos estudios para el área metropolitana de Buenos Aires (Delfino y Casarín, 2001) parten del incremento general de tarifas de servicios posprivatización, pero también de la mayor cobertura, acceso y calidad, y concluyen que el consumidor promedio del quintil más rico se benefició en un incremento de bienestar anual del 0.2% de su ingreso mientras que el del más pobre tuvo una baja de bienestar anual equivalente al 2% de su ingreso. Otros (Chisari, Estache y Romero, 1999) consideran que la privatización “mejora la distribución general del ingreso”.

La creciente desigualdad urbana obedece esencialmente a un conjunto de otros factores que escapan a nuestro análisis, pero la usualmente alegada mejora en el bienestar de los consumidores a partir de los cambios en los servicios, cualesquiera sea su impacto distributivo, deja pendiente la pregunta sobre si no sería posible compensar intersectorialmente a los consumidores con esa ganancia general.

Cuadro IV.4
CANTIDAD APROXIMADA DE MUNICIPIOS EN PAÍSES
SELECCIONADOS DE LA REGIÓN, 1999

País	Número de municipios
Argentina	1 617
Bolivia	312
Brasil	5 581
Chile	340
Colombia	1 068
Costa Rica	496
Ecuador	1 079
El Salvador	262
Guatemala	324
Honduras	293
México	2 418
Nicaragua	143
Paraguay	212
Perú	1 808
República Dominicana	90
Uruguay	19
Venezuela	330

Fuente: Banco Mundial, *Programa de indicadores urbanos*, Washington, D.C., 1994-1996.

1. Los gobiernos locales

En cuanto a los gobiernos locales, vale la pena revisar brevemente el universo. El cuadro IV.4 ofrece una muestra representativa de cantidad, pero no da cuenta de la heterogeneidad. En Colombia (1995) los municipios con menos de 20 000 habitantes representaban el 70% y sólo el 4% superaba el umbral de los 100 000 habitantes. En ese mismo año, Bolivia tenía un 53% de municipios con menos de 10 000 habitantes y sólo el 3% superaba los 100 000. A comienzos de la década, Chile distribuía así sus municipios: 13% con más de 100 000 habitantes, 16% entre 30 000 y 100 000, 38% entre 12 000 y 30 000 y el resto (33%) con menos de 12 000 habitantes, y para citar un caso regional, en el Estado de São Paulo, Brasil, el 14% tiene más de 100 000 habitantes; el 19%, entre 20 000 y 100 000; el 20%, entre 10 000 y 20 000; y el 47%, menos de 10 000 habitantes.

A partir de los años ochenta y hasta los noventa, los municipios latinoamericanos que tradicionalmente pertenecían al tipo de los sujetos a supervisión/tutela central, han ido evolucionando con creciente nitidez a lo que se denomina tipo descentralizado de país federal, aunque se trate de un

estado unitario, y de entre los subtipos de esa categoría, al sistema de alcalde-concejo, con alcalde débil. Esto se refiere esencialmente al diseño institucional, no a las realidades políticas subyacentes ni a los estilos de gestión: a pesar de caudillos y administradores locales muy exitosos y preponderantes, los encuadres político-institucionales están muy lejos del subtipo formal de alcalde fuerte.

En ese mismo plano institucional formal, el Programa de Indicadores Urbanos (PIU) del Observatorio Urbano Mundial mostraba que, para las variables “posibilidad de clausura del gobierno local por un nivel superior de gobierno” y “posibilidad de remoción de concejales”, las ciudades más débiles eran las africanas y las árabes y las más fuertes o indemnes eran las latinoamericanas, más incluso que las de países altamente industrializados. Correlativamente, tomando como parámetros la posibilidad de establecer cargos por servicios, fijar tributos, contratar con terceros y endeudarse, las ciudades del continente sólo estaban detrás de las de los países industrializados y en una variable, el endeudamiento, de las ciudades de países en transición de Europa del este. Nuevamente es preciso aquí diferenciar marcos institucionales de prácticas concretas. Empero, los profundos cambios operados en las formalizaciones institucionales en la región en los últimos 20 años, ameritan un análisis más cuidadoso.

Los desafíos en materia de prestación de servicios

En el plano de las realidades concretas y ante nuevas situaciones, los desafíos para la gestión local son enormes. A las acumulaciones del déficit, aún atenuadas, en acceso, calidad y cobertura, se suman problemas de todo tipo: cuestiones de desigualdad e integración social, inercias e ineficacias institucionales, insuficiencias de financiamiento, interacciones variadas y complejas con agentes privados, problemas tecnológicos y debilidades de la participación ciudadana (Antúnez y Galilea, 2002).

Las debilidades de la participación se vinculan a problemas que también afectan a los esquemas de desarrollo local: falta de tradiciones locales, dificultades en la articulación de movimientos y organizaciones locales, y necesidad no siempre satisfecha de actividades y circuitos informales (Sagredo, 2002). Para enfrentar las ineficacias institucionales, los métodos incluyen la descentralización —si es factible por el tipo de servicio y la escala— de las responsabilidades de gestión operativa a unidades individuales; la creación de un ethos de gestión —que no se opone al tradicional del servicio público— en cuanto a conciencia de costos; la gestión por resultados, que demanda inexorablemente la medición del desempeño; la competencia entre proveedores, cuando ello es factible tanto para obras como servicios; el aseguramiento de la transparencia con responsabilidad última ante los usuarios, que deben ser tratados como

ciudadanos-clientes antes que como meros clientes; una efectiva focalización de los programas para los pobres, además de las mejoras de gestión generales para el desarrollo de la capacidad institucional. Las cuestiones tecnológicas se relacionan con numerosas opciones disponibles no siempre tomadas en cuenta (generación eléctrica en pequeña escala con técnicas convencionales y no convencionales, suministro de agua por medio de diversos métodos de menor costo, comunicaciones mediante teléfonos celulares prepagos o cabinas comunitarias privadas o públicas y muchísimas otras), pero no deben omitir las cuestiones de operación y mantenimiento.

Cuando el gobierno local está involucrado de modo más directo en la producción del servicio, como ha ocurrido en numerosos casos, las cuestiones esenciales pueden asociarse en general con problemas de financiamiento, modernización, escala, operación y mantenimiento. Existen diversas opciones accesibles: arreglos innovadores o mixtos de financiamiento; diversas formas asociativas con actores públicos y privados, incluyendo organizaciones sociales; técnicas novedosas, como la de los observadores entrenados, esenciales para lograr mínimas evaluaciones de desempeño y que en algunos casos son casi la única opción. En el caso del mantenimiento de los pavimentos, por ejemplo, el modelo de control clásico ha resultado desbordado o relativamente ineficaz debido a restricciones presupuestarias o de otra índole, mientras que la gestión de pavimentos con alta tecnología (sistemas de sensores y software de gestión) es generalmente muy onerosa o impracticable.

El gobierno puede optar finalmente por privatizar el servicio, sea por razones financieras, doctrinarias y técnico-ideológicas o búsqueda de mayor eficiencia, o bien por necesidades concretas con resultado no previsto (el típico caso de privatización informal o no deliberada, como ocurrió con los residuos sólidos en Recife). Pero mientras esté más o menos directamente ligado a la producción, la clave de un mejor desempeño sólo puede darla el control social. En este caso el componente participativo comunitario es esencial. Otro tanto puede decirse cuando el vínculo incluye competencias generales y control, como en el caso de los municipios venezolanos a partir de la Constitución y la ley de energía eléctrica, que les da responsabilidades en la distribución y el control general del servicio.

2. Algunos aspectos de la gestión local de servicios públicos

Centraremos el análisis en tres aspectos fundamentales de la gestión local de los servicios públicos: la crisis del modelo tradicional de fiscalización, la cuestión de la planificación estratégica, las vinculaciones público-privadas y los problemas que acarrea la nueva gestión urbana (Jordan y Simioni, 1998; Sabatini, 1999).

a) La crisis del modelo tradicional de fiscalización

Cualquiera sea la forma de producción de servicio que se adopte, una competencia primaria y esencial del nivel gubernamental es el control.

En el caso de los municipios pequeños y la mayoría de los medianos, el problema principal es la construcción de la capacidad institucional para el desarrollo de su función y la posibilidad de movilizar recursos sociales para su apoyo y efectividad. Para buena parte de los gobiernos locales de las ciudades intermedias más grandes y las megaciudades los problemas son algo diferentes (aunque algunas pautas son de aplicación general) y pueden resumirse en la crisis del modelo tradicional de fiscalización. En rápida síntesis, verificable en casi todas las grandes ciudades de la región:

i) En primer lugar, la inflación y el desorden en la regulación existente —vinculada a la tradición reglamentarista, los grupos empresariales y sectoriales y también los criterios militares en política y administración durante los gobiernos de facto—, que incluye además de legislación obsoleta, normas de dudosa vigencia actual y objetivos contradictorios y de cumplimiento imposible, y sistemas normativos basados en la excepción o en criterios inadecuados o claramente inaplicables que exacerban los grados de incumplimiento. Las principales causas del incumplimiento radican, entre otras, en la imposibilidad o incapacidad para comprender la norma, el colapso de la creencia en ella, la injusticia procesal, los costos del cumplimiento, el fracaso en la disuasión y persuasión, los defectos u omisiones en los mecanismos de cumplimiento forzado, o más ampliamente, en el fracaso de la sociedad civil.

ii) En segundo lugar, problemas organizacionales para el desarrollo de la función de control: falta de jerarquización salarial y profesional, personal objeto de una capacitación defectuosa e insuficiente, falta de comunicación de información interáreas e intraáreas en el gobierno, falta de control de gestión (desarrollo rutinario versus respuestas a denuncias, indicadores de eficiencia y eficacia) e insuficiencia de premios y castigos que se relacionan en forma compleja con el punto siguiente.

iii) Los problemas de implantación del control empiezan al olvidar que la función que se fiscaliza no es lineal, al considerar que el control sólo implica inspección, que es la forma más onerosa de intervención, omitiendo canales y controles alternativos, y terminando en un descuido casi completo de toda forma de control social. Sin embargo, lo primero es, obviamente, tomar clara conciencia de la existencia del problema y sus dimensiones. El propio enunciado de los problemas apunta a su solución (o advierte sobre los caminos que no deben emprenderse), desde la depuración, compilación y sistematización de normas —un proceso avanzado en muchas de nuestras ciudades, a partir del abaratamiento de equipo y la disponibilidad de

programas e instrumentos electrónicos— hasta las mejoras en los cruces de información dentro de las propias administraciones locales y la puesta en marcha de receptores nodales de bajo costo, tales como líneas gratuitas para denuncias y consultas de usuarios.

b) La cuestión de la planificación estratégica

Como se ha señalado: “la nueva gestión urbana busca asimilar el estilo de la planificación estratégica, el que se inicia con el análisis FODA, identificando fortalezas, oportunidades y debilidades en el ente gestor y oportunidades y amenazas en el medio en que aquél deberá operar y que buscará modificar. (...) La nueva gestión urbana otorga un papel central a los proyectos y a la identificación de oportunidades para realizarlos, a su diseño y puesta en marcha y a sus impactos sobre el entorno” (Sabatini, 1999). El punto es decisivo. Compartimos la postura, pero pasaremos revista a algunos problemas implicados. Conceptualmente, creemos que no debe interpretarse como el endoso del único modo racional de toma de decisiones, sino como la indispensable introducción de un marco mínimo para la gestión local de servicios, a fin de asegurar umbrales aceptables de eficiencia y eficacia. Más aún cuando se trata de la administración de ciudades, considerada el caso típico de gestión “en la línea de fuego”, con fuertes componentes reactivos y de corto plazo.

Será difícil incorporar la nueva noción a los estilos de trabajo de funcionarios, profesionales y técnicos locales, entre quienes, por una parte, existe una fuerte crítica (o autocrítica) y por otra, una cierta desilusión, a veces exagerada en toda la región, con respecto a los viejos esquemas de la planificación de los años sesenta y setenta, entre otras razones, debido a sus relativamente magros resultados.

Finalmente, todos los actores del gobierno local deberán incorporar el concepto, dadas las dificultades halladas en la interfaz entre los decisores políticos y los profesionales y técnicos en el gobierno local, en función de sus diferentes equipamientos previos, percepciones del tiempo, nociones de necesidad, conceptos de prioridad, racionalidades globales y lógicas sobre el poder y su acumulación.

En los países occidentales, donde el concepto forma parte del bagaje de los gobiernos locales desde mucho antes, durante los años noventa éste sufrió un embate crítico que hacía resaltar la contradicción existente entre la alta conducción local, “jugando” a la planificación estratégica mediante la redacción de misiones, la elaboración de planes y reorganizaciones internas, y el trabajo con socios externos, y los acosados mandos medios, que debían asegurar la continuidad en las prestaciones por medio de personal desmotivado, recursos insuficientes, equipamiento obsoleto, y verificar que

en algunas administraciones locales (como la de Nueva York), a pesar del uso sistemático de la herramienta y su presencia en todos los organigramas, “los grupos focales revelaron una mayor preocupación real por el planeamiento operativo y el maniobreo (sic) político” (Joyce, 1999).

Sin perjuicio de estas dificultades, existe un argumento de hecho bastante contundente: sin este instrumento, la ya difícil tarea de los gobiernos locales en la gestión de los servicios públicos puede convertirse en imposible. Pero esta herramienta implica la búsqueda de colaboración y acción conjunta con actores privados y otros actores públicos de diferentes niveles, puesto que “la nueva gestión pública urbana es un proceso de negociación abierta con los ciudadanos y con los inversionistas, incluidos entre éstos los empresarios privados y las agencias públicas a cargo de las obras de infraestructura y otros proyectos” (Sabatini, 1999).

c) Las vinculaciones público-privadas y la gobernabilidad urbana

Este aspecto remite a su vez a la elusiva noción de gobernabilidad urbana, nacida entre la gobernabilidad y el buen gobierno. Esta imprecisa noción cubre un espectro muy variado de relaciones más o menos formales, actores y decisiones (Devas, 1999), opciones y acciones individuales basadas en el mercado, opciones públicas a través del voto en instituciones democráticas para la provisión de servicios públicos, actividades regulatorias de instituciones públicas, enfoques formalizados de participación por parte de la comunidad/sociedad civil, acciones colectivas voluntarias como los esquemas de autoayuda, actividades informales o no oficiales, intervenciones corruptas y actividades ilegales.

El establecimiento de sociedades, vínculos o asociaciones público-privadas en la región durante el período 1993-1998 se encuentra bien documentado para las ciudades de Ambato, Asunción, Buenos Aires, Cajamarca, Ciudad Juárez, Córdoba, Cuenca, Lima, Marinilla, Medellín, Quetzaltenango, Quito, Recife, Rio de Janeiro, Rosario, Santa Cruz de la Sierra, Santo André y Viña del Mar.

Los servicios públicos urbanos tienen gran relevancia para la gobernabilidad urbana, tanto en su aspecto de desempeño (los servicios básicos y administrativos) como de representatividad (los servicios sociales, aunque éstos también inciden en la primera faceta) (Harpham y Boateng, 1997) y en lo que más nos interesa, los servicios descansan hoy muy notablemente en una compleja trama de vínculos público-privados.

A nivel mundial, representantes de gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales (ONG) de todos los continentes coincidieron en el Foro

Mundial de la Red Global del Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD, 2000)⁸ en que para lograr una gobernabilidad local democrática, efectiva y atenta con sus servicios a las necesidades de su población, debía empezarse por reconocer la complejidad de la tarea y luego, en ese orden, “construir partenariados sostenibles, comprender la fragilidad de los procesos de reforma, fortalecer la capacidad y los sistemas de gestión, reconocer la importancia de una base de recaudación adecuada y confiable, construir coaliciones de apoyo con base en la fortaleza de la sociedad civil, fortalecer la asociación entre los gobiernos locales y centrales, desarrollar partenariados público-privados eficaces, tomar conciencia que el empoderamiento de los ciudadanos es lo que subyace en toda gobernabilidad local efectiva, que el planeamiento y el proceso presupuestario basados en las necesidades constituyen el corazón de un gobierno local atento a las demandas, que la responsabilidad y la transparencia son factores críticos para construir la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y que los compromisos de largo plazo en este sentido son también fundamentales para lograr las metas propuestas”.

Este nuevo esquema⁹ requiere de importantes modificaciones en aspectos más o menos tradicionales de la gestión pública (Salamon, 2002): pasar del énfasis en el programa u organismo a centrar el análisis en la herramienta, de las jerarquías a las redes, de “público versus privado” a “público más privado”, del comando y control a la negociación y la persuasión y de las habilidades de administración a las de facilitación. Las potencialidades del enfoque, si se funda más rigurosamente que hasta ahora, son muy grandes para el fortalecimiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales. Los riesgos son también enormes en cuanto a que se disuelva el límite entre lo privado y lo público y a la eventual legitimación de la captura del Estado —en este caso local— por grupos de intereses sectoriales, particularmente empresariales. La necesidad de profundizar en los métodos comprobados de gestión y rendición de cuentas (*accountability*) en un contexto de creciente democratización, continúa siendo un desafío académico y político.

⁸ A pesar de referirse especialmente a los servicios sociales, los fundamentos de la declaración y sus razones, son aplicables a los servicios de todo tipo, como lo corrobora expresamente la cantidad de planteos semejantes hechos en el informe final del Foro global sobre gobernabilidad urbana y servicios básicos convocado también por las Naciones Unidas en Gotemburgo cuatro años antes.

⁹ Aunque todavía hay un largo camino por recorrer desde una realidad crecientemente difundida y un nuevo modelo de gestión pública que se haga cargo consistentemente de los nuevos cambios y arreglos organizacionales.

E. Descentralización, regulación y participación

1. La descentralización

La descentralización que se extendió de manera explosiva por el mundo y el continente, no sólo es polisémica sino que posee, dentro de una noción básica, énfasis diversos, tales como el reconocimiento de un sujeto con identidad sociocultural y político-administrativa, y con base territorial y capacidad de gestión de intereses locales y dimensiones múltiples territoriales, funcionales, y administrativas, incluyendo variantes de desconcentración burocrática y política. Comprende, además, una cantidad de motivaciones: subsidiariedad, problemas específicos aparentemente insolubles del centralismo, mejora de los servicios, funciones para potenciar la participación, cooperación e integración de los ciudadanos y asignación de nuevas competencias para obras y servicios públicos, e iniciativas económicas. Tiene también un fuerte acento en lo fiscal, con el propósito de identificar qué nivel puede administrar mejor los gastos, transferencias, impuestos, reglamentaciones y otras funciones públicas.

En 1980, sólo 10 de los 48 países más grandes del mundo tenían autoridades locales electas, número que crece a 34 en la segunda mitad de los años noventa. Hoy, el 95% de los gobiernos democráticos del mundo tienen gobiernos subnacionales electos.

En cuanto al nivel de los gastos locales en la región, si se comparan los de 1970 con los de comienzos de la década de 1990, Colombia los había aumentado del 10.5% al 15.7%, Argentina del 5.4% al 8.6%, Chile del 4.7% al 12.7% y Perú del 2.2% al 9.2%.

Los autores clásicos de finanzas públicas y federalismo fiscal plantearon hace tiempo que la descentralización es la forma de lograr la eficiencia de asignación para los bienes públicos locales, mientras que las funciones de estabilización y redistribución quedarían en principio para las instancias centrales, resaltándose los problemas y mayores costos de la coordinación. Sin embargo, no existe ningún consenso sobre si los aspectos distributivos y de equidad se cubren mejor central o descentralizadamente (Litvack y otros, 1998). Más adelante se agregaron como argumentos la mejora en la competitividad de los gobiernos, en el sentido que los buenos gobiernos son los más cercanos al pueblo (J. Stuart Mill, 1991). Este planteamiento se volvió casi unánime en el pensamiento contemporáneo, con directa incidencia en la cuestión de los servicios públicos locales.

El segundo argumento más usado para postular la descentralización fue precisamente el mejoramiento de esos servicios (Peterson, 1997), que se

consideran esenciales en tres de las cuatro tareas comúnmente aceptadas para los gobiernos urbanos, tales como, proporcionar infraestructura esencial para el funcionamiento de la ciudad; proveer servicios que promuevan el desarrollo de recursos humanos, mejorar la productividad y elevar el nivel de vida de los residentes; proporcionar servicios e instalaciones que apoyen las actividades productivas y permitan el funcionamiento eficiente de las empresas privadas en zonas urbanas. En realidad, la cuarta tarea, que es reglamentar actividades privadas que afecten al bienestar de la comunidad y la salud y seguridad de la población urbana, se vincula estrechamente a los servicios que, en un plano más general, constituyen casi la razón de ser del gobierno municipal en todo el mundo.

Además de las razones más teórico-técnicas, la descentralización fue impulsada por otras fuerzas potentes: una cierta desilusión con el planeamiento económico centralizado, procesos globales de democratización local, influencia poderosa de los organismos internacionales donantes de fondos, y restricciones financieras crecientes de los gobiernos centrales (Devas, 1999).

La mezcla de motivos aparentes y reales trajo diversas dificultades de puesta en práctica en la región: si, por una parte, costaba vencer el axioma de la debilidad de los gobiernos locales y la omnisciencia manifiesta del gobierno central (Antúnez y Galilea, 2002), por otro, no se prestó demasiada importancia a los requisitos de transparencia y control social exigidos en la teoría y la práctica universales. Si en algunos casos se dejó de lado la necesaria flexibilidad en los procesos, en otros la falta de rigor derivó en superposiciones con mayores costos. A veces se unieron causas reales no explicitadas de mera reducción de gasto del nivel central con poca renovación en las formas de hacer política, lo que derivó en el desprendimiento abrupto de responsabilidades de los niveles centrales, pero sin transferencia del poder y los recursos necesarios a los niveles locales. Finalmente, se registró comúnmente un relativo descuido de los procesos de aprendizaje indispensables para superar las relaciones radiales tradicionales y cambiar las actitudes de autolimitación de los gobiernos locales.

Sería una simplificación ordenar las diferentes visiones regionales sobre la descentralización en torno de ejes relativamente antagónicos, como los de privatización/reforma y participación/democratización. Pero es cierto que muchas veces la privatización fue incluida como un aspecto de la descentralización, entendida como devolución en este caso al sector privado, extensión que se basaba en otra lógica y otros argumentos.

La sostenida eficiencia en la asignación de recursos está estrechamente relacionada con el argumento de la cercanía a la población, dado el supuesto de que los gobiernos locales cuentan con mejor información que el gobierno central sobre las preferencias y necesidades de su población, y también la

supuesta mayor probabilidad de que esos gobiernos respondan mejor a las variaciones de demanda y costos en la provisión de bienes públicos. También se ha alegado finalmente que la descentralización aumenta la rendición de cuentas (*accountability*) y que al hacer los servicios más dependientes de la demanda incrementa la voluntad de pago de los hogares. La evidencia empírica que avale la teoría es notoriamente escasa, aunque tampoco existen demasiados estudios que la refuten completamente.

En otros países se ha verificado que los servicios públicos pueden deteriorarse con la descentralización, al menos en el corto plazo, y que se pueden crear inequidades, como en el caso del gasto escolar en Chile. Un estudio realizado fuera de la región sobre proyectos de agua basados en la comunidad, encontró que los servicios atienden las preferencias de los usuarios sólo si ellos mismos tienen una participación directa en el diseño y selección del servicio (Isham y otros, 1999).

La descentralización, la participación y la gobernabilidad urbana, como realimentadoras de un círculo virtuoso, han sido estudiadas y corroboradas en diversos estudios sobre el caso colombiano. Por otra parte, algunos de los riesgos previstos se han materializado en cuanto a que si el propósito fue aliviar el déficit fiscal del centro, no debe extrañar que el resultado implique desequilibrios en los gobiernos locales, como lo muestran diversos estudios sobre los casos argentino, brasileño y colombiano.

Las abundantes contribuciones al debate conceptual y político dentro de la región a lo largo de la década no encontraron un correlato en análisis sistemáticos según el tipo de servicio, sobre posibilidades y desventajas de su prestación descentralizada, ni tampoco en la recolección de experiencias en un sentido u otro. Hay algunos puntos, sin embargo, que merecen destacarse:

i) En lo conceptual, una cuestión decisiva no suficientemente enfatizada: “si los gobiernos subnacionales cuentan o no con información sobre las preferencias de los ciudadanos depende de manera crítica de la existencia de mecanismos para que la población local participe en la prestación de los servicios públicos y logre que su voz sea oída en el proceso de toma de decisiones, [esa participación] facilita los flujos de información entre el gobierno y la población local reduciendo de ese modo la asimetría de información. Proporciona así los medios para la revelación de la demanda y coadyuva a que el gobierno adapte la asignación de los recursos a la preferencia de los usuarios” (Azfar y otros, 1999). Un estudio para Oaxaca muestra que la focalización del gasto local depende esencialmente del grado de representatividad de los gobiernos locales.

ii) Las grandes transferencias de ingresos de libre disponibilidad desde el nivel central desalientan la generación de ingresos propios de los gobiernos subnacionales (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala y México). Los

gobiernos municipales de Brasil, Venezuela y México, al no reclamar la autoridad tributaria plena, han asumido comportamientos similares.

iii) Ante la existencia de graves problemas fiscales, los niveles superiores se ven tentados de escaparse de la provisión de servicios costosos: ocurrió en Argentina, cuando la financiación pública nacional tradicionalmente a fondo perdido del agua y el saneamiento hasta los años cincuenta se detuvo y comenzó un progresivo deterioro que condujo a la transferencia descentralizada del servicio a niveles provinciales y algunos municipales (Brunstein, 2001). También hay ejemplos más contemporáneos de gobiernos intermedios en México y Brasil, que en algunos casos suspendieron unilateralmente servicios costosos alegando que eran las municipalidades las que debían hacerse cargo.

iv) En un intento sistemático de evaluar la descentralización de servicios sociales en la región, a fines de la década de 1990 (CEPAL, 1998), los resultados fueron igualmente magros y ambiguos, tanto respecto de la eficiencia como de la equidad territorial. En cambio, pudo verificarse el escaso avance de la participación ciudadana.

v) La descentralización “política” de los servicios básicos fue más lenta que la de la infraestructura básica en toda la región —aunque con avances importantes hacia los municipios en el caso de Colombia—, pero se aceleró mucho más la descentralización “económica” mediante la privatización (Finot, 2001).

vi) La innovación más trascendente en esta materia ha sido sin duda la participación ciudadana en el gasto público local, de la que la experiencia de Porto Alegre y su presupuesto participativo es el mejor ejemplo. Si bien no es susceptible de replicación exacta, más de 90 ciudades dentro y fuera de la región han comenzado a implementar medidas en ese sentido, con distintos grados de avance; por ejemplo, el caso de Buenos Aires, que lo incorporó a su Constitución, aunque la aplicación está en sus primeras etapas. En el mismo sentido, hay muchas otras experiencias que incorporan, de diversos modos, el mismo elemento participativo que incide de manera inédita en la fijación de prioridades, incluyendo la prestación de los servicios locales (por ejemplo, el caso de La Florida en Chile y el esquema de supervisión comunitaria en los municipios bolivianos) (Peterson, 1997).

2. La regulación

La regulación alude tanto a funciones tradicionales de todo gobierno local, como al nuevo entorno creado a partir de la ola de privatizaciones y de algunos roles relativamente novedosos para los gobiernos. En sustancia, la actividad es la misma pero con algunas nuevas especificidades.

La preferencia tradicional por la regulación como herramienta de gobierno por parte de las instituciones locales reconoce diferentes factores: más generales, puesto que parece más eficaz para afectar al comportamiento de los sujetos y sus costos están ocultos, mientras que sus beneficios tienden a ser visibles, y más particulares, gracias a una tradición jurídica que separó acatamiento de cumplimiento y asignó a la ley una virtualidad transformadora de la que usualmente carece. Finalmente, las pocas experiencias actuales con respecto a servicios ambientales han demostrado que los instrumentos económicos no se pueden usar en lugar de la regulación, sino en conjunto, y que para su aplicación eficaz se requiere también contar con la capacidad institucional para hacer cumplir la regulación.

Si bien los gobiernos subnacionales estuvieron involucrados de diversos modos en algunas privatizaciones de agua y saneamiento (Buenos Aires, Santa Fe y Tucumán, en Argentina; Cartagena y Tunja, en Colombia; México, D.F. y Puerto Vallarta, en México), tanto la gran mayoría de las privatizaciones como del establecimiento de entes reguladores se produjeron en niveles superiores de gobierno.

Los postulados principales de la política global de servicios públicos predominantes en la región (BID, 1996) durante la década, pueden resumirse así: separación de los roles de formulador de políticas, regulador y empresario; existencia de una estructura en el sector que favorezca la eficiencia y fomente la competencia; adopción de un régimen regulatorio sólido y adecuado; pertinencia de los instrumentos institucionales para la regulación; adecuación del marco legal; adopción de modos de gobernabilidad que proporcionen incentivos de eficiencia para la gestión y, existencia de un firme compromiso gubernamental con los objetivos de la política. Otros autores han agregado la capacidad de los entes regulatorios para tomar decisiones transparentes e independientes. Finalmente, otros, aunque menos, incluyen también las consideraciones de equidad en las decisiones de política.

En otros términos, el equilibrio regulatorio se alcanzaría si se observaran los siguientes parámetros: seleccionar la opción apropiada para la estructura del sector, determinar políticas eficientes de precios, definir los precios de acceso e interconexión y considerar las cuestiones redistributivas. Las formas de regulación en la posprivatización son variadas, distinguiéndose las de tipo estructural, que se refieren a la forma organizativa del mercado, a las restricciones al ingreso y a separaciones funcionales, y las de regulación de conductas, es decir, los precios del servicio por tasa de rentabilidad, por precios tope, la calidad de los servicios y las inversiones.

A mediados del decenio de 1990, comenzó una reflexión colectiva sobre estos problemas (Basañes, Uribe y Willig, 1999) que puso de relieve que, a pesar del éxito de las profundas reformas operadas en cuanto al

involucramiento del sector privado, se consideraba que los logros habían sido mucho menores en la promoción de la competencia en los servicios de infraestructura. La falta de competencia efectiva suele vincularse a una estructura inapropiada del sector, una regulación incompleta y una mala política en general y en particular con respecto al tema. La mala regulación, a su vez, se relaciona con la dinámica del proceso de reforma institucional, y en forma circular con la política de competencia débil o inexistente y la falta de coordinación entre los entes reguladores.

En la región se plantearon problemas semejantes, como la resistencia de los operadores a la apertura del mercado de telecomunicaciones, tanto en Argentina, como en México, o como la unidad o multiplicidad de entes (esta última con fuerte predominio en América del Sur), o como los protagonismos de los Defensores del Pueblo (*Ombudsmen*), que resultaron más activos y eficaces en la protección de usuarios y consumidores que los entes reguladores —como atestiguan las experiencias de Argentina y Perú— y los nuevos y crecientes requerimientos de coordinación, como es el caso del marco regulatorio de transmisiones en Centroamérica.

Casi toda esta problemática se desarrolló en el nivel nacional y los municipios han sido mayoritariamente excluidos de participar en los entes reguladores; parece constituir parte de la sabiduría convencional en la materia, que el nivel más adecuado para la regulación debe ser lo suficientemente “alto” para prevenir, por ejemplo, la fragmentación. Los gobiernos subnacionales pueden cumplir un rol significativo sin negar la competencia primaria del nivel central, porque:

i) En palabras de analistas mexicanos, “la gente no vive en el Estado federal ni en los Estados, vive en los municipios”, lo que implica, entre otras cosas, que quien tiene poder de policía sobre la base territorial donde se desarrollan las actividades ejerce, como mínimo, competencias de regulación, control, seguridad y salubridad para sus habitantes.

ii) Los servicios concesionados en forma virtualmente monopólica, continuadores de empresas públicas, han debido abrir diálogos informales con comunidades de población que tienen base territorial o funcional; un esquema que parece repetirse y en el que los gobiernos municipales pueden jugar un papel muy significativo (Hardoy y Schusterman, 1999).

iii) Una revisión de la resolución de controversias durante o luego de los procesos de privatización, tal como ocurrió en Buenos Aires, Caracas, México, D.F., Panamá, Santa Fe y Tucumán, muestra algunos aspectos de relevancia con respecto a la intervención de gobiernos subnacionales como voceros, reclamantes, controladores y actores principales. La experiencia es expresiva: las disputas surgieron por defectos en los contratos originales y subsidios cruzados mal diseñados o fallas de competencia en el proceso de

adjudicación. En lo que nos interesa, resultó que en los sectores en que los consumidores sienten el impacto de la medida regulatoria de forma inmediata, se genera un entorno dentro del cual los ajustes regulatorios de los contratos son más equilibrados. Si se toma en cuenta la regulación federal, ésta parece estar sesgada hacia los objetivos de las firmas reguladas. En los casos de entes reguladores autónomos en los sectores energéticos de nivel subnacional, el sesgo parece ser el inverso.

3. La participación

La participación tiene una importancia decisiva en la provisión y prestación de los servicios, tanto en términos operacionales como en relación con la calidad del servicio y la política y gestión democráticas locales. Ya sea cuando las autoridades locales junto con la comunidad atienden a la demanda, usando los recursos disponibles para lograr una mayor probabilidad de éxito de los proyectos de agua, y la coproducción de los servicios locales urbanos, como en los casos de la salud y la seguridad ciudadana (también desde la escala submunicipal) (McGinnis, 1999). Esto desde los corregimientos de Panamá y los consejos distritales en Montevideo, hasta esquemas globales de gestión como en los casos de gobiernos locales de Bolivia, México y Colombia. El cuadro IV.5 abarca todos los tipos de gestión: indirecta o directa, reglamentada o informal, fomentada desde el gobierno o reactiva, instrumental o política y autónoma.

Usando las conocidas categorías de Hirschman, encontramos que las alternativas de “salida” son muy escasas y casi imposibles debido a la escasez en muchos casos de proveedores alternativos o a las dificultades de “votar con los pies” e irse a otra jurisdicción, pero las de “voz” son múltiples: elecciones, asambleas barriales, líneas de denuncias, acciones legales, defensorías del pueblo, participación directa en la gestión, manifestaciones, entre otras. Estrictamente el proveedor del servicio público puede informar a los clientes, consultarlos, encarar diversas formas de asociamiento, delegar o ser controlado por ellos.

El uso de la palabra “cliente” ha planteado muchos problemas, debido a que algunos han llegado a entender que no es ni más ni menos que la negación de la ciudadanía, mientras que otros celebran que se complete la idea de servicio público con la de “servicio al público”. Los italianos distinguen entre ciudadano administrado, ciudadano usuario y ciudadano cliente. En España, predomina el uso de “cliente”, porque abarca un número más amplio de categorías que ciudadanos individuales, toma en cuenta su carácter de contribuyente, es más activo que el neutro “usuario” y se adapta a las nuevas visiones oficiales de que “el cliente siempre tiene razón” (Chias, 1995).

Cuadro IV.5
MODOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CONTROL SOCIAL

	Formalización alta (Bolivia)	Formalización media (México)	Formalización baja (Colombia)
Quiénes	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos cerrados: representantes de actores colectivos (organizaciones sociales territoriales), electos por ellos en los municipios - Carácter permanente - Legitimidad externa (personería jurídica) - Duración limitada, reelección 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos semicerrados: ciudadanos individuales, electos del seno de comunidades asociadas a ejecución de obras, o electos directamente por comunidades beneficiarias de obras o programas - Carácter transitorio - Legitimidad interna (sin personería jurídica) - Duración limitada (en Estado de México) 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos abiertos: ciudadanos comunes y actores colectivos de todo tipo (organización social territorial o funcional) electos por comunidad en cualquier ámbito - Carácter transitorio - Legitimidad interna (sin personería jurídica) - Duración limitada
Cómo	<ul style="list-style-type: none"> - Atribuciones especificadas por ley - Rol dual: función de articulación de la demanda social con gobierno municipal y ejercicio de control social ex post en representación de la comunidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de especificación taxativa de atribuciones; se conciben como delegación del organismo de control interno de la Administración Pública - Rol único: control ex post de la administración. Eventualmente, también control sobre la sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de especificación formal de atribuciones - Rol único: control ex post sobre la administración
Con qué	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones expresas e indirectas: posibilidad de sanción colectiva (suspensión de recursos de la participación popular de los recursos municipales, ejecutada por el Senado nacional) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones no expresas e indirectas: las dispuestas por órganos de control interno de la Administración Pública. Generalmente, posibilidad de usar recurso de petición 	<ul style="list-style-type: none"> - Sanciones no expresas e indirectas: disposición de instancias jurídicas (acciones de incumplimiento, entre otras). Son sanciones ejecutadas, en última instancia, por el Poder Judicial
Dónde	<ul style="list-style-type: none"> - Ámbito circunscrito: gobierno municipal (alcalde y/o concejales) y servicios públicos municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ámbito circunscrito: programas sociales 	<ul style="list-style-type: none"> - Ámbito amplio: cualquier actividad con recursos públicos en total o mayoritarios; en la práctica, ejecutor de proyectos
Bases legales	<ul style="list-style-type: none"> - Ley de Participación Popular de 1994 y varios decretos 	<ul style="list-style-type: none"> - No existen fundamentos legales 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundamento constitucional y en varias leyes

Fuente: M. Alexander, «Privatizaciones en Argentina» en *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Baima, M. y Roisman, A.B. (eds.) Buenos Aires, Banco Mundial/Editorial Belgrano, 2000.

Este conjunto de relaciones pasa sustantivamente por el intercambio de información, la prestación del servicio y su evaluación (Olías de Lima, 2001), aunque implica cambios importantes incluso en los modos de prestación pública más tradicionales, porque obliga a nuevos equilibrios entre la estandarización y la diferenciación de la prestación, un cambio con implicancias positivas y negativas en cuanto a la universalidad en función de la presencia de los usuarios y las interfaces con éstos (Jeannot, 1998).

Ante el menú de opciones, los gobiernos locales de la región han acudido a múltiples arreglos, por ejemplo: en Honduras, a partir de la elección de autoridades locales; en Córdoba (Argentina), con los centros de participación comunitaria; en Belo Horizonte (Brasil), con el programa descentralizado de salud; en Asunción (Paraguay), con la gestión integral de la ciudad, experiencias que, con grados diferentes de avance, han probado—cuando existían marcos institucionales sólidos—, real voluntad de participación y sostenibilidad en el tiempo, sin olvidar que la participación es un proceso, pero también un producto que puede mejorar las opciones, producir ahorros significativos y mayor eficacia y legitimidad.

Los gobiernos locales, al poner en marcha esquemas de participación, enfrentan dificultades múltiples:

i) La interacción entre actores con formaciones diferentes exige ajustes sucesivos: la visión burocrático-tradicional del sector público (con centro claro de poder, estructuras jerárquicas relativamente rígidas, acciones estandarizadas) y la político-organizacional de las ONG y organizaciones de base diversas (centros difusos de poder, estructuras fluidas y flexibles, acciones autorreguladas), que pueden orientarse los unos hacia los usuarios con criterios de costo/beneficio o presiones clientelares y las otras, hacia grupos tradicionalmente no atendidos por el sector público, vinculados a aspectos de género, etnia y exclusión social.

ii) Las barreras más usuales para una participación efectiva de los sectores más pobres son la falta de oportunidad (aquí las iniciativas del gobierno local son decisivas), la falta de tiempo (una barrera descuidada a veces en los análisis), la actitud de dependencia, la visión de las prestaciones de servicios como favores y no como beneficios y las presiones políticas, incluyendo hasta la reticencia de los gobiernos a suministrar información completa y confiable, porque toda participación real implica transferencia de poder.

iii) El marco institucional defectuoso, incompleto o meramente simbólico, especialmente en grandes ciudades, como ocurre en el caso argentino, donde hasta participantes activos y entusiastas de las privatizaciones señalan esta falencia (Martínez de Vedia, 2000 y Pérez Sánchez, 1998).

F. Algunas observaciones en torno a la equidad, la demanda y la oferta

1. La pobreza y la equidad

Los graves problemas de pobreza urbana en la región, potenciados en la actualidad por el aumento y la creciente desigualdad en los ingresos, hacen cobrar nueva importancia al elemento distributivo en la prestación de los servicios básicos. La pobreza urbana plantea nuevas demandas a los ya sobrecargados servicios sociales de los gobiernos locales y exige nuevos esquemas para su reducción, del tipo de las asociaciones público-privadas para empleo y generación de ingresos. En la actualidad, pareciera no ponerse en duda su mayor efectividad. Además, se debe considerar el impacto de las privatizaciones sobre la distribución del ingreso. En parte, porque en algunos casos, Argentina, Brasil y Chile, la ola inicial de reformas coincidió con altos índices de desigualdad que se arrastraban de antes. En otros países se mantuvo relativamente estable: Colombia, Costa Rica y en cierto modo también Brasil, y en otros —Bolivia, Jamaica, Perú— la distribución mejoró, al menos en una primera etapa.

Las dificultades se multiplican debido a los procesos de reestructuración de empresas públicas de servicios, previos a la privatización misma, con reducciones laborales¹⁰ o merma salarial a cambio de continuidad, en algún caso. Si se toman como variables decisivas el acceso y los costos de los servicios, tenemos que en determinados casos las conexiones aumentaron, en Bolivia y Perú, especialmente las telefónicas, y los beneficios no dejaron de lado a los sectores de menores ingresos. En Bolivia, las tasas de conexión para los más pobres aumentaron más rápidamente que para los demás grupos y en todos los servicios; patrones de acceso similares se registraron en Perú. En Chile, las coberturas de servicios se incrementaron para la mayoría de los deciles, con crecimiento muy significativo en las conexiones eléctricas para los deciles más bajos; mientras que la cobertura telefónica aumentó mucho más para los sectores de ingresos medios. En Perú, se registraron pérdidas sustanciales en el bienestar de los consumidores preexistentes de telecomunicaciones, pero con mayor peso relativo para los consumidores más pobres, que son usuarios menos intensivos de los teléfonos, y efectos negativos generales para todos los niveles de ingresos en los servicios de agua y electricidad. Todos estos elementos refuerzan el

¹⁰ Hay diversas evidencias, pero básicamente anecdóticas, de que el desempleo fue mayor entre mandos medios y trabajadores de cuello blanco de las empresas públicas prestadoras de servicios.

cuadro general, todavía difuso, de que las ganancias en materia de acceso compensan en algunos casos los efectos negativos de las tarifas más altas sobre el bienestar de los consumidores (Ugaz, 1999). El caso chileno ilustra los peligros de privatizar un sector con segmentos de monopolio natural y abundantes asimetrías de información, como el eléctrico, sin un marco regulatorio que lo acompañe, lo que posibilita comportamientos oportunistas en el mercado que conducen a la obtención de rentas en exceso con cargo a los consumidores y otras empresas. Para el caso argentino, el cuadro IV.6 ilustra los correspondientes impactos negativos.

Cuadro IV.6
BUENOS AIRES: PORCENTAJE DE GASTO DE LOS HOGARES EN
SERVICIOS PÚBLICOS, SOBRE TOTAL DE GASTOS

Servicios públicos	1er. quintil (más pobre)		1er. quintil (más pobre)	
	1986	1996	1986	1996
Electricidad	2.1	3.7	1.8	3.0
Servicios sanitarios, gas, otros	2.4	3.7	2.2	2.9
Transporte público	3.7	8.0	3.8	7.5
Teléfono (y correo)	0.9	2.0	0.7	2.5
Total	9.1	17.4	8.5	15.9

Fuente: M. Alexander, «Privatizaciones en Argentina» en *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Baima, M. y Rolman, A.B. (eds.) Buenos Aires, Banco Mundial/Editorial Belgrano, 2000.

2. Enfoques basados en la oferta

Los importantes cambios registrados en la realidad de las prestaciones fueron acompañados de las correspondientes discusiones conceptuales. “El sector privado no está preparado ni dispuesto a lidiar con cuestiones de equidad, lo que era bastante obvio, dado que la razón principal para impulsar su participación creciente en la producción de servicios era precisamente la búsqueda de la eficiencia” (Henry, 1977).

En particular con respecto a los servicios, se desató una ola crítica hacia los enfoques hasta entonces centrados en la oferta. Ese movimiento, en lugar de definir los problemas de prestación como “no hay suficiente”, con la correspondiente solución del “más de”, se focalizaba en conducir la demanda a la baja (ICMA, 1990). Este era un planteo general para todos los servicios y parecía tener un asidero en el sentido común para casos como la disposición de residuos urbanos, pero donde más se evidenció la propuesta de cambio hacia un enfoque centrado en la demanda, fue en relación con los servicios de agua y saneamiento.

Los argumentos de crítica a los enfoques de oferta —largamente mayoritarios y muy presentes aun después— se basaban, en primer lugar, en que los subsidios a la provisión de agua destinados a los pobres beneficiaban sólo a los ricos, llevaban a las empresas a la quiebra y encerraban a las comunidades en una trampa sin salida de bajos precios y baja calidad. En la región, hubo casos notorios de empresas públicas y gobiernos que se rehusaban a emprender reformas con el argumento de que ellas implicarían un aumento tal de tarifas, que tornarían imposible el acceso al servicio por parte de los pobres, lo que era una inquietud más que justificada, pero a partir de ahí se establecía un *statu quo* que por la vía del deterioro terminaba debilitando sistemáticamente el acceso para los sectores de menores ingresos.

En otra línea argumental, se apuntó al hecho que los pobres efectivamente pagan muchas veces por el agua (a aguateros o proveedores precarios), mucho más que lo que les costaría el servicio común de red y en proporción exorbitante de sus ingresos —la evidencia muestra que en lugares de la región como Tegucigalpa o Puerto Príncipe esto se verifica en promedios comparables a los sectores más pobres de ciudades africanas— y que en realidad las comunidades están dispuestas a pagar bastante más por un buen servicio de agua (Banco Mundial, 1995). La conclusión de estos argumentos fue la recomendación política de avanzar desde un servicio universal de baja calidad y módico precio hacia otro de alto precio y buena calidad orientado a quienes mostraran disposición a pagar por él.

Es bueno recordar que estos planteos se hacían junto con la sugerencia de aplicar cargos directos a los usuarios para costear los servicios provistos localmente cuando fuera factible. En caso contrario, se financiarían con una contribución especial de los residentes locales, o bien, con tributos generales de los residentes locales, o bien, cuando los gobiernos de nivel superior estuvieran dispuestos a subsidiarlos, se deberían considerar mecanismos precisos de responsabilidad de los gobiernos locales en la administración de dichos recursos. Como se partía de la base de que estos gobiernos tenían crónicas restricciones de recursos, contaban con bases impositivas muy dispares y disponían de un limitado poder tributario/impositivo, las propuestas parecían atractivas y prácticamente antagónicas con cualquier consideración distributiva. Las tendencias marcadamente favorables al equilibrio financiero —mejorar la gestión de los ingresos municipales, racionalizar costos, reducir el endeudamiento— y a la elevación del grado de satisfacción del cliente usuario —mayor calidad de la prestación, mejoras en infraestructura y tecnologías, mejor gestión y evolución razonable de tarifas/costos— parecían acentuar la contradicción entre las reformas propuestas y la equidad distributiva del servicio. Ello reducía a los gobiernos locales a una posición defensiva con un pie en las viejas prácticas, pero atendiendo a eventuales desventajas muy reales: mantenimiento del

universalismo, aunque fuera mínimo de las prestaciones; variación notable en los beneficios de la privatización según el servicio; posibilidad de deterioro del servicio tras la privatización; aumento de tarifas; sustitución de un monopolio público por otro privado; incumplimiento de los contratos; fragmentación del servicio y problemas de desocupación y deterioro laboral en la localidad (Oliás de Lima, 2001).

Es cierto que debe existir un compromiso entre las lógicas antagónicas de lo económico-financiero y lo social-distributivo que, por ejemplo, en el caso del transporte urbano —cuyas externalidades y eventual internalización plantean problemas irresueltos—, se logra mediante las tarifas y los cargos por servicios.

La contradicción tiene, sin embargo, mucho de aparente. Porque las decisiones en esta materia, cualquiera sean los argumentos técnicos en que se funden, son siempre políticas. El propio Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1996) admite que siempre existe un grado importante de transacción (*trade-offs*) entre los objetivos de los proyectos de infraestructura y los servicios conexos: “Por ejemplo, la sustentabilidad de largo plazo puede entrar en conflicto directo con la promoción de la accesibilidad y el logro de la eficiencia. Cuando surgen esas situaciones, será necesario tomar decisiones difíciles”.

Las formas concretas de adoptar las decisiones en los distintos niveles de gobierno ilustran abundantemente la cita. Entre los distintos componentes y estilos de gestión de servicios en el nivel local hay mezclas y predominios de diversos elementos, entre ellos:

i) *Tecnocráticos*: predominio de la racionalidad técnica, pragmatismo en las decisiones, uso de modernos recursos tecnológicos, con el efecto de altas coberturas cuantitativas y cualitativas, y aciertos en poblaciones y áreas meta, acompañado de la escasa presencia de la sociedad local en el manejo del servicio.

ii) *De control político*: predominio de la racionalidad política, teniendo como eje la búsqueda de formas de acumulación en ese campo y subordinando —no excluyendo— con ese fin los aspectos tecnocráticos en procura de que las decisiones reporten rédito político, más allá de satisfacer necesidades de la población o implicar usos ineficientes de recursos, estableciendo redes clientelares de beneficiarios más bien pasivos.

iii) *Participativos*: predominio de racionalidad de articulación social en procura del mejoramiento de la calidad de vida de la población, privilegiando el producto y su impacto por sobre el proceso, pero a la vez involucrando a la población en las decisiones y ejecución.

Las decisiones se han tomado teniendo en cuenta todos esos intereses y racionalidades que a veces no armonizan fácilmente.

Por citar sólo un ejemplo, se destaca como “un buen truco” el del Alcalde de Puerto Cortés, Honduras, que hizo participar a los usuarios para lograr el nivel tarifario correcto luego de la absorción del servicio por parte de la municipalidad. Pudo obtener un préstamo puente del gobierno nacional, mediante el cual mejoró drásticamente la prestación durante seis meses con las mismas bajas tarifas de antes. Luego convocó a un cabildo abierto para resolver entre dos opciones: aumentar la tarifa en 500% y continuar mejorando la calidad del servicio o mantener la tarifa anterior y volver a la baja calidad de antes; tras cuatro horas de deliberación se aprobó triplicar la tarifa para mantener la prestación adecuada (Henry, 1997).

Hay ejemplos contemporáneos similares en todo el continente —relativos a decidir sobre instalaciones potencialmente perjudiciales para el comercio local, o aumentar tributos para obras imprescindibles y ampliación de servicios— de los que lamentablemente existe poca memoria institucional.

3. Enfoques basados en la demanda

Los enfoques de provisión con base en la demanda, especialmente para el agua potable, que se sintetizarían básicamente en “proveer servicios que la gente quiere y que está dispuesta a pagar”, adolecen de varias debilidades y defectos: hasta ahora persiguieron dilucidar teóricamente los niveles del servicio y los arreglos para financiarlos, pero no han incorporado —como sus propulsores lo admiten— otros elementos institucionales fundamentales. Como el enfoque no se ha implementado en ningún lugar del globo, no existe ninguna evidencia empírica que avale su puesta en marcha (Gulyani, 1999).

Además de problemas metodológicos diversos —de los cuales el más destacado es que si bien la previsión de la demanda de agua potable incluye de forma conjunta a varios factores, en la práctica se reduce a una sola variable: la disposición a pagar—, la visión de la demanda y el modo de revelarse son muy simplificados y exagerados. Como ocurre en muchos servicios, particularmente en salud, la interacción entre oferta y demanda es muy compleja —usualmente no se toman mecánicamente las preferencias según encuestas ni comportamientos estáticos, pues hay ajustes sucesivos—, y en muchos casos “la oferta crea su propia demanda” y hasta una sobredemanda. El hecho empírico de que en ningún lugar del mundo los servicios de agua potable se presten sólo a los hogares con disposición a pagar el costo, o que nunca se baje deliberadamente la calidad del servicio o no se preste porque una comunidad determinada tiene una voluntad de pago menor, es un reconocimiento implícito, pero muy expresivo, de que las decisiones en esta materia son siempre políticas e incluyen una cantidad mucho mayor de variables.

En el mismo sentido, las adaptaciones diversas que empresas prestadoras de este tipo de servicios han tenido que hacer en sus políticas tarifarias corroboran la presencia de ciertas consideraciones sociales en todos los casos. La inclusión en todas las prácticas para establecer cargos al usuario de la aclaración “cuando sea posible” es otro ejemplo. El enfoque “nuevo” de demanda parece más bien una reedición a mayor escala del modelo del votante “en la mediana”, que pretendía maximizar las preferencias individuales en lugar de derivar relaciones formales de comportamiento agregado.

Este modelo procuraba que los diseñadores del gasto de los gobiernos locales conocieran precisamente la demanda de bienes públicos locales relevantes, y se suponía que en un referendo decidido por mayoría entre la cantidad mediana demandada de un determinado bien público y cualquier otra cantidad, la cantidad mediana saldría siempre victoriosa. El problema fue que cuando se lo sometió a validación empírica para la mayoría de las ciudades norteamericanas, el modelo no se verificaba y sí en cambio resultaba más comprobable la hipótesis de que los gobiernos agregaban las demandas individuales de servicios públicos locales de una forma relativamente más favorable a los individuos situados en el extremo superior de la distribución de la renta (Todó, 1991).

4. Enfoques de carácter social

Para ejercer sus funciones esenciales de carácter social con relación a los servicios públicos, los gobiernos locales cuentan con un variado arsenal de instrumentos que pueden emplear para favorecer los aspectos distributivos de las prestaciones. Estas herramientas las pueden ejercer por sí mismos, o bien articulando demandas hacia prestadores (públicos y privados) y reguladores de otros niveles. Por una parte, pueden contar con todas las opciones que la teoría económica, y particularmente la teoría de la política económica, ofrece en materia de fallas del mercado y cómo remediarlas, así como con los instrumentos de regulación diversos, tradicionales y nuevos; por otra parte, pueden disponer de los subsidios, con la precaución de que la práctica anterior fue contraproducente (por ejemplo, para los servicios de agua y saneamiento en la República Dominicana, los subsidios “sociales” al quintil más rico eran 2.5 veces los que iban realmente al quintil más pobre; en Costa Rica la proporción era de 1.25 a 1). Ese instrumento, a pesar de contar con poca popularidad, en la actualidad tiene algunas potencialidades interesantes (Leeuw, 1998). Puede orientarse tanto al acceso como al costo del servicio y cuenta con un conjunto de mecanismos de política cuya adecuación dependerá de las condiciones locales, tales como la proporción de evasión fiscal, el no pago de tarifas, la disponibilidad de fondos del gobierno o de los propios usuarios, la equidad

relativa de la combinación que se adopte, y que básicamente pueden resumirse en: subsidios de conexión, esquemas de crédito para conexiones, subsidios al servicio y estructura tarifaria.

En cuanto a los cargos a los usuarios, una idea que suscita muchas reservas en el mundo y cuya aplicación es muy limitada en los servicios básicos —prácticamente sólo en la recolección y disposición de residuos, con evidencia práctica diversa pero en general positiva—, debe aclararse que en el concepto usual de la literatura internacional de servicios, la noción incluye aranceles por servicios (especialmente administrativos y de registro o expedición de licencias), precios públicos y cargos por beneficios específicos (el caso de la contribución de mejoras aplicada por muchísimos gobiernos locales), y que el método de determinación más usual es en función del costo marginal del servicio.

El gobierno local debería estar en condición de realizar prestaciones propias o tener sus propios cálculos —en el caso de ser regulador o fiscalizador de un servicio privatizado de algún modo— basados en el análisis costo-beneficio, haciéndose cargo de todas las dificultades del método especialmente en prestaciones públicas: dificultades para la medida del beneficio; consideración de los detrimentos o antibeneficios —que pueden concebirse también como costos—; problemas especiales de tareas intensivas de mano de obra; requisitos específicos; entre otros la inclusión de costos y beneficios intangibles con técnicas apropiadas; y análisis de sensibilidad que incluyan consideraciones de equidad, para lo cual las técnicas de evaluación social y ambiental de proyectos están considerablemente desarrolladas.

Los gobiernos locales, más conscientes de sus limitaciones —pero también de su potencialidad— y uniendo sus recursos humanos cuando la envergadura municipal relativa lo requiera, cuentan aquí con un poderoso refuerzo para ejecuciones propias, evaluaciones y negociaciones con prestadores privados o mixtos, y con sus propias sociedades locales en relación con los servicios públicos y como soporte técnico de las opciones de política.

G. Un recorrido comparativo por las modalidades de gestión con algunas conclusiones

1. El contexto anterior a la privatización

Al comenzar los años noventa existían numerosas modalidades para la prestación de servicios públicos urbanos. Partiendo del caso mexicano (Duhau, 1991), puede decirse que los tipos básicos de gestión podían ser

(por supuesto, con distintas combinaciones posibles): pública o privada; en condiciones de concurrencia o de monopolio; en forma centralizada o descentralizada; partiendo del supuesto de una operación deficitaria u orientada a ser autofinanciable; con orientación social o con el criterio de la demanda solvente; heterónoma respecto de los usuarios o con incorporación de diversos grados de autogestión.

A principios de la década de 1990, la forma predominante de prestación de servicios básicos en casi toda la región estaba a cargo del sector público.

Por lo general, se daba bajo la forma de diversas empresas públicas de enorme variedad de formatos y con muy diversas modalidades organizacionales, conocidas como sociedades del Estado, empresas nacionales, sociedades públicas de capital, sociedades mercantiles con capital público, empresas de propiedad pública con forma de sociedad mercantil, sociedades de economía exclusiva, empresas mixtas, sociedades anónimas mixtas, haciendas paraestatales, sociedades mixtas.

El sector público empresarial creció en la región debido a varias causas, entre otras, la creación de bancos de fomento y otras instituciones financieras, las confiscaciones en casos excepcionales como la Segunda Guerra Mundial, la absorción de empresas en quiebra, y las sucesivas nacionalizaciones de servicios extranjeros o de explotación de recursos naturales. Pero, en lo que se refiere específicamente a los servicios básicos urbanos, el fenómeno surge con fuerza a partir de la Primera Guerra Mundial y, en paralelo, en las grandes ciudades incluso desde antes.

Las causas repetidas que movieron especialmente a los estados y municipios a separar sus empresas de administración general o nuclear y transformarlas en sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, fueron principalmente la búsqueda de una “gerencia más elástica”, el propósito de “sustraer las empresas al control de las corporaciones comunales”, una política referida al “personal técnico y comercial” más flexible y con mejores salarios, y mejores posibilidades de financiamiento (Forsthoff, 1958).

Conceptualmente, el sector nuclear tenía —y tiene— algunas ventajas comparativas para la prestación de los servicios; en función de que sus reglas de procedimiento presionaban fuertemente para lograr una política global coherente, su estructura jerárquica aseguraba un máximo de respuesta a las demandas cotidianas de sus superiores políticos, y las reglas de estabilidad e ingreso teóricamente podían asegurar una mayor continuidad de políticas. Claro que, en el reverso de esos mismos rasgos, se producían enormes demoras precisamente debido a los procedimientos altamente formalizados, y el desempeño se tornaba casi imposible de evaluar dadas las múltiples y muy cambiantes metas de sus tareas; finalmente, dado que los castigos por los errores son, al menos en la teoría, mucho más seguros que las promociones por los éxitos, se instalaba un ethos extremo de aversión al riesgo (Hood y otros, 1988).

Como se ve, los tópicos de eficiencia y eficacia en las prestaciones vienen de larga data, independientemente de la propiedad pública o privada del servicio.

Sin perjuicio del debate ideológico, se observan notables desempeños en algunos servicios prestados por el sector público en diversos niveles, que incluso compitieron exitosamente frente a empresas privadas. Sin embargo, gran parte de los problemas posteriores derivaron, en el plano institucional, de que la pretendida búsqueda de mayor flexibilidad exigía que el sector paraestatal quedara exento, al menos parcialmente, de normas de contabilidad, obras públicas y procedimiento administrativo propias del sector nuclear, pero los Estados nacionales uniformaban a las empresas con ese sector, perdiendo aquél toda flexibilidad.

En un ejemplo paradigmático que se refleja e influye en parte de la región, el caso argentino, muestra un ciclo completo: entes autárquicos-empresas del Estado- sociedades del Estado-sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria. En los países más grandes de la región, los sectores públicos paraestatales mostraban en general en los años noventa un peso relativo considerado como excesivo, asociado a déficit crónicos, un régimen de designaciones con muchas fallas (que incluía una altísima rotación en los puestos de conducción y un uso generalizado de criterios clientelares para el sobreempleo), dificultades en el proceso de toma de decisiones (con choque de racionalidades y problemas derivados de la confusión de roles) y un sobrepeso de formalidades en los requisitos para compras, ventas y contrataciones debido a la asimilación con la administración general, que obstaculizaban cualquier intento de flexibilidad de gestión. A esto debe sumarse que tamaño no equivale a fortaleza, por lo que las funciones sociales y de regulación del mercado a menudo contaban con escasa capacidad institucional para su aplicación.

2. Las privatizaciones de los noventa

En ese contexto problemático, se desató la ola de privatizaciones que dio lugar a que en América Latina, desde fines de los años ochenta, 22 000 millones de dólares en activos del sector público fueran vendidos, arrendados, concesionados o privatizados. Todo ello por razones muy prácticas, crisis fiscal, endeudamiento externo, presión de los organismos internacionales de crédito o recurso político de última instancia, a veces acompañadas de argumentos económicos tales como la búsqueda de la eficiencia y un incremento en la eficacia de las prestaciones.

América Latina se colocó a la cabeza del mundo en materia de privatizaciones en sus tres especies principales: planificadas (decisiones de política económica), pragmáticas (decisiones por necesidad o conveniencia administrativa) y no deliberadas (las deficiencias del servicio provocan la

intervención de hecho de empresas del tercer sector o de la comunidad, que luego se prolonga y amplía) (Batley, 1998).

La variedad de modalidades de desestatización fue muy grande: venta de activos por licitación pública; negociación directa; donación de activos; suscripción de acciones por los asalariados —modalidad a menudo más declarada que efectiva—; desregulación, en términos de fomento de la competencia, aunque con alcances limitados; concesión de servicios públicos; racionalización del sector de empresas públicas, con distintos alcances; desburocratización (parcialmente) y descentralización.

Con el antecedente previo de Chile en 1982, se emprendieron reformas privatizadoras en los servicios eléctricos de Argentina en 1991, Perú en 1992, Bolivia y Colombia en 1994, El Salvador en 1996, mientras que para los servicios de gas se registran los casos de Argentina (1992) (véase el cuadro IV.7), Perú (1993), Colombia (1994), Brasil (1995, incluyendo una enmienda constitucional) y Bolivia (1996).

Los modos de traspaso fueron variados: transferencia de activos para las telecomunicaciones de línea en Argentina, Chile, México y Perú; concesiones y arrendamientos para la distribución de agua potable en Argentina, Brasil, Chile y Colombia (véanse los cuadros IV.8 y IV.9).

Cuadro IV.7
MARCO DE LA INDUSTRIA DEL GAS EN ARGENTINA

	Antes de la privatización	Después de la privatización
Producción de gas	Precio regulado Mercado altamente concentrado Ministerio de Economía fija precios	Precio libremente negociado Mercado menos concentrado (pero aún con pocos vendedores) Organismo regional (ENARGAS) ^a autoriza el traspaso (<i>pass-through</i>) del precio del gas a las tarifas
Servicios de transmisión	Gas del Estado (empresa pública) único comprador	Dos compañías de transmisión Acceso abierto Tarifas reguladas por ENARGAS Servicio elegido por el consumidor
Servicios de Distribución	Vendedor de gas (servicios no desacoplados)	Nueve compañías de distribución Acceso abierto Tarifas reguladas por ENARGAS Servicio elegido por el consumidor
Autoridad regulatoria	Secretario de Energía	Secretario de Energía (producción) ENARGAS (Transporte + distribución)
Alcance de la autoridad	Nacional	Nacional

Fuente: Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS), Buenos Aires.

^a Ente Nacional Regulador del Gas.

Cuadro IV.8
PRIVATIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE EN
PAÍSES SELECCIONADOS

País	Alcance geográfico	Mecanismos de privatización
Argentina	Metropolitano	Concesión
Chile	Provincial (varios)	Concesión
	Metropolitano	Contratos de Servicios, COT ^a
México	Provincial (varios)	Concesión
	Metropolitano	Contratos de servicios/Arrendamiento
Perú	Metropolitano	Concesión
Venezuela	Metropolitano	Concesión (fracasada)
	Provincial (varios)	Concesión, COT ^a

Fuente: Vivien Foster, *Policy Issues for the Water and Sanitation Sectors*, Washington, D.C., agosto de 1996.

^a Sistema COT: Construir-Operar-Transferir (BOT en inglés).

Cuadro IV.9
DIFERENTES CONTRATACIONES PARA EL SERVICIO DE AGUA POTABLE
EN PAÍSES SELECCIONADOS

País	Tipo de contrato
Argentina (Buenos Aires)	Concesión por 30 años
Argentina (Santa Fe)	Concesión por 30 años
Argentina (Tucumán)	Concesión por 30 años
Colombia (Cartagena)	Contrato de gestión por 30 años-empresa mixta
Colombia (Tunja)	Contrato de concesión de gestión por 30 años
México (México, D.F.)	Contrato de gestión/servicio por 10 años
México (Puerto Vallarta)	COT ^a
Trinidad y Tabago	Contrato de gestión de 3 a 5 años para culminar en concesión
Venezuela	Concesión por 25 años

Fuente: Federico Basaños, Evamaría Uribe y Roberto Willig, *¿Puede la privatización entregar infraestructura para América Latina?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2002.

^a Sistema Construir-Operar-Transferir.

Otro impacto de la ola privatizadora fue conceptual: el cuestionamiento de la definición de “servicio público” predominante en la región y el interrogante sobre si ese concepto no debía dejar paso, dados los cambios de gestión, al de servicio de utilidad pública (*public utility*). Algunas posturas usuales en América Latina lo vinculaban a los “cometidos básicos del Estado” (“finalidades” o “funciones” en otros esquemas de alcance similar), de amplia circulación en Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Venezuela.

La práctica hoy en día, mantiene el término “servicio público” (*public service*) para todos los servicios urbanos, aunque con dos precisiones:

- i) Ello no implica necesariamente que deban ser suministrados por un organismo público;
- ii) Al ser “públicos” se supone que deben estar al alcance de todos los ciudadanos.

Las agencias de cooperación bilateral o multilateral, así como los organismos internacionales de crédito y otros entes supranacionales, utilizan el mismo criterio al emplear el término, aclarando que no significa necesariamente servicios producidos por el sector público, sino que normalmente se consideran como responsabilidad del gobierno. La misma idea se ha venido desarrollando en la región con una aproximación menos cerrada que la tradicional, más general y más funcional, a la vez que más rica (Pérez, 2001).¹¹

3. Buenas gestiones, independiente de las modalidades

Sería aventurado intentar una evaluación general del desempeño del sector público en la prestación de los servicios urbanos básicos. Las lagunas de información sistemática son muy grandes y si bien cada vez hay más estudios de caso, los importantes aportes que hacen son difícilmente comparables. En general, existe un reconocimiento universalizado de que la interrelación entre los servicios urbanos básicos y el bienestar social, el desarrollo económico y el medio ambiente (Schteingart, 1991), convierte a la provisión adecuada de esos servicios en uno de los desafíos más complejos para la gobernabilidad urbana.

En el nivel nacional, la empresa pública brasileña de telefonía llegó a colocar en menos de un cuarto del tiempo más teléfonos que su similar argentina en toda su historia, esta última, en el momento de su privatización, registraba demoras extremas para la instalación de nuevas líneas.

¹¹ “Conceptualmente, el carácter de público de un servicio implica su definición como un derecho de la comunidad, en forma independiente del modelo de gestión en que se base y de quien esté a cargo de su producción. Ese carácter implica la necesidad de garantizar, de algún modo, las condiciones de acceso y mantenimiento para el conjunto de la población, independientemente de su lugar de residencia (condiciones territoriales), de su vinculación con la propiedad del suelo (condiciones institucionales) y de sus recursos (condiciones económicas). Para que esa noción del carácter público de un servicio se aplique realmente, es necesario que exista una valoración social ampliamente compartida que lo recoja y que se consolide institucionalmente (legalmente) por los mecanismos y procedimientos establecidos en forma democrática” (Pérez, 2001).

En el nivel local, la provisión de agua potable y saneamiento atravesó por etapas diferentes (Ugaz, 1999). En el caso brasileño, los municipios fueron responsables de la provisión hasta principios de los años setenta, cuando comenzaron a crearse empresas públicas a nivel estadual. Bajo la égida del Plan Nacional de Saneamiento (PLANASA) se alentó a los gobiernos locales para que transfirieran las concesiones del servicio a las empresas estaduales a cambio de financiamiento federal. Esas empresas lograron buenos desempeños, elevando la cobertura total del país de 45% en 1970 a 83% en 1985, aunque las realizaciones en cuanto a saneamiento fueron más modestas. A partir de entonces surgieron diversos problemas: mientras el PLANASA parecía cada vez más impotente para extender la cobertura a los pobres urbanos, las empresas estaduales tendían a invertir en las áreas de mayores ingresos, donde las cobranzas eran más simples y los respectivos barrios estaban construidos sobre la base de una cuidadosa planificación y presentaban pocos desafíos técnicos.

Ya se aludió al estado crítico inmediatamente anterior a las privatizaciones en muchas empresas públicas debido a la insuficiencia de las inversiones, que no sólo obstaculizaba o impedía la posibilidad de extensión de las redes, sino que acentuaba la obsolescencia de las instalaciones y generaba a su vez nuevas pérdidas.

Junto a estos casos hay muchos otros de signo inverso. Los gobiernos locales no sólo tuvieron con frecuencia desempeños eficaces, sino que no adolecieron en sus gestiones de varios de los defectos de las empresas públicas nacionales de servicios, de modo que la ola privatizadora los encontró en condiciones de plantear opciones diferentes. Si bien es cierto que hay cuestiones de escala implicadas, el desempeño de México, D.F., en materia de recolección de residuos se compara más que aceptablemente con gestiones enteramente privadas en lugares similares, y en algún caso los indicadores superan esas otras gestiones. Existen empresas públicas muy exitosas para la provisión de agua potable, tales como la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado del Valle del Cauca (ACUAVALLE) en Cali, las Empresas Públicas de Medellín (EPM), la Comisión Estatal de Aguas (CAD) en Monterrey, la Compañía de Saneamiento (COPASA) en el Estado de Minas Gerais, con desempeños mucho más cercanos a prestadores de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Dentro de un mismo sector público (en un mismo país y servicio) es posible encontrar diferencias en la eficacia y eficiencia de la gestión. San Pedro Sula en Honduras tiene apreciablemente un mejor servicio de agua potable provisto por la municipalidad, que Tegucigalpa, la capital, abastecida por el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA).

La denominada Empresas Públicas de Medellín, organizada por la municipalidad a partir de las reformas de la legislación colombiana, con capital público y un gerente designado por el alcalde, que se ocupa como persona jurídica única de los servicios de distribución de gas por red, de la generación y distribución de energía eléctrica, del acueducto, el alcantarillado y las telecomunicaciones en el área metropolitana de Medellín, en otros centros urbanos del Departamento de Antioquia y aun de fuera de esa jurisdicción subnacional, es un caso emblemático de buena gestión, con resultados operativos sin déficit y calidad de servicios. Sus funcionarios (Piedrahita, 2001) explican someramente el éxito alcanzado por la idoneidad del personal, la función social centrada en el cliente y la capacidad planificadora.

El formato específico adoptado no parece tener relevancia diferencial en sí mismo en este repaso de buenas gestiones públicas. Hay casos de empresas públicas subnacionales que, sin cambiar de esquema, emprendieron profundas reformas gerenciales que aumentaron significativamente la eficiencia y la eficacia (como en Tijuana, México), y otras que hicieron uso de diversos arreglos organizacionales mixtos tanto con el sector central público como con contratistas privados, a fin de mejorar su aceptable desempeño, haciendo amplio uso creativo de las variantes posibles que existen mundialmente y que pueden adaptarse a condiciones locales.

4. Las reformas privatizadoras

Las reformas privatizadoras se plantearon al comienzo, especialmente en los países que las encararon más ampliamente, como un esquema de “todo o nada”. Al cabo de una década, y dados los resultados de algunas experiencias así como las dificultades que enfrentan las que están en sus comienzos o tienen un cierto grado de desarrollo, la visión ha pasado a ser de que la privatización es un continuum¹² que incluye formas y grados diferentes.

Esta enorme variedad, que supone relaciones complicadas y a veces complejas con el sector público (nuclear o paraestatal o descentralizado), las ONG, las organizaciones de base, el tercer sector y los ciudadanos en general, se corresponde con la noción de gobernabilidad ampliada ya mencionada.

¹² La noción es adecuada en el sentido de incluir diferentes formas con grados sucesivos crecientes o decrecientes de participación privada; los arreglos incluyen muy diferentes funciones e intervenciones para el sector privado, no siempre comparables entre sí. Debe recordarse que hay modalidades tradicionales en la región desde mucho antes de las reformas y con lógicas sólo parcialmente coincidentes.

Las combinaciones resultantes son muchísimas (Devas, 1999) pero se ha optado por listar las que se consideran más relevantes: establecimiento de organizaciones de prestación de servicios como organismos ejecutivos semiautónomos o empresas de propiedad municipal; contratación o subcontratación de la prestación de servicios con compañías privadas, ONG u organizaciones de la comunidad; franquicia o licencia para la provisión de servicios otorgada a organizaciones privadas; venta definitiva de activos y organizaciones de servicios al sector privado; y desarrollo de asociaciones público-privadas en procura de nuevas inversiones.

La prestación estatal pura y otras formas de prestación pública de servicios (por ejemplo, por parte de la comunidad) son una modalidad muy presente en los casos más definidos de "bienes públicos" como el alcantarillado o la eliminación de residuos sólidos, pero que también se aplica a otros servicios, como la provisión de agua en México. Otras modalidades son arrendamiento, concesión, franquicia y licencia especialmente en los casos de monopolios: el gobierno transfiere, a largo plazo, al sector privado las responsabilidades de producción y prestación pero retiene el control. Se ha aplicado en los sectores de telecomunicaciones, agua, electricidad y gas en Argentina, Brasil, Chile y México. Diferentes formas de contratación más general, por ejemplo, contratos de administración a largo plazo, usualmente para recolección de residuos y limpieza urbana como en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú, y más puntualmente, para el mantenimiento de calles como en Recife, o la instalación y operación de un sistema informático para liquidación de sueldos como en Campeche.

Cuadro IV. 10
GASTO EN ACTIVIDADES CONTRATADAS EN GRANDES CIUDADES POR
SUBREGIONES (1999)
(En porcentaje)

Subregiones				
Promedio Cono Sur ^a	Promedio Cono Norte	Promedio Centroamérica y el Caribe	Promedio 25 ciudades ^b	Promedio países industrializados
12.2	14.2	1.1	13.4	14.2

Fuente: Equipo Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya (IIG), 1999, adaptado de El observatorio Urbano Global, Base de Datos de Indicadores Urbanos Globales, 25/02/1999 última actualización.

^a Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

^b Asunción, Bogotá, Brasilia, Cajamarca, Cienfuegos, Cochabamba, Cuenca, Curitiba, Guayaquil, Guatemala, La Habana, La Paz, Lima, Quito, Recife, Rio de Janeiro, San Miguel, San Salvador, Santa Cruz de la Sierra, Santiago de Chile, Santa Ana y Trujillo.

El cuadro IV.10 compara los porcentajes de gasto en actividades contratadas de las grandes ciudades de la región, divididas en subzonas, con los de países industrializados. Las modalidades contratadas pueden ser:

i) modalidad de competencia autorizada o regulada: el caso casi universal en América Latina de los taxis y autobuses;

ii) provisión directa junto con la autorización a prestadores privados: se utiliza para servicios sociales como salud o educación;

iii) asociaciones entre prestadores públicos y privados: los casos brasileños de empresas de economía mixta con acciones de propiedad de gobiernos, municipios y empresas privadas;

iv) empleo de fideicomisos (con recursos públicos y privados para propósitos con o sin fines de lucro), empresas conjuntas (donde el sector público se ocupa de la infraestructura y el privado de la construcción de viviendas, pero sin constituir un fondo común) y planificación conjunta de inversiones (coordinación entre diferentes niveles de gobierno y empresas privadas): en Hermosillo, como en otros municipios mexicanos;

v) empresas conjuntas con beneficiarios: en muchos casos, los servicios básicos a nivel de vecindario;

vi) planificación y contribuciones voluntarias —en efectivo o mano de obra— para mejoramiento de asentamientos: en Perú y otros países;

vii) respaldo estatal del consumo y abastecimiento privados mediante subsidios a proveedores, cupones y préstamos a los consumidores más pobres; la modalidad se empleó clásicamente sobre todo en niveles superiores de gobierno, y en la actualidad a nivel municipal o coordinado.

Antes de intentar abordar la cuestión del desempeño respecto de las gestiones privadas o mixtas, debe destacarse que en todos los análisis aparecen en forma creciente las características o el tipo del bien del que se trate. Así, al analizar los problemas de los esquemas privatizadores en el servicio eléctrico, se ordenan las dificultades en torno de dos problemas tradicionales: la elección de una metodología para calcular los precios del servicio y la definición de las condiciones de acceso a la red. En el caso del agua, las peculiares características de su relación precio/volumen y los aspectos vinculados a su condición de servicio de red, permiten ordenar las opciones sobre la base del sistema Construir-Operar-Transferir (COT), para la propiedad con una participación muy limitada del sector privado, hasta las operaciones de mantenimiento con una participación máxima mediante la forma de contrataciones generales o particulares diversas.

Algunos análisis relativamente fructíferos para considerar en conjunto los servicios básicos y sociales, parten de un “espectro” en que en una punta está el agua potable como bien público puro y en la otra, la educación como

bien meritorio o preferente. Aun en el caso de los residuos, la facilidad relativa de determinar el producto en cada subtipo de servicio o actividad —lo que depende de la naturaleza del bien— condiciona severamente la posibilidad de una privatización exitosa (Cointreau-Levine, 1994).

Los problemas de regulación examinados en conjunto en la región a finales de la década de 1990 nuevamente pusieron de relieve la importancia del bien en cuestión y sus características. Dentro de los debates del período, se notó un avance muy marcado con respecto a los esquemas conceptuales de la economía pública, empezando por la extensión del mecanismo de desacople hasta difuminar la propia noción de monopolio natural.¹³ Hacia fines del decenio, y luego de algunos fracasos, hay una cierta revisita a la economía pública tal como se la analizaba hasta ocho años antes. Un ejemplo es el renacido consenso entre donantes y organismos internacionales sobre la justificación de la intervención estatal en los casos en que el mercado funcionara en forma no eficiente o directamente no funcionara: cuando no hay incentivos para las empresas privadas, pues no es factible cobrar en proporción al consumo (el caso de los bienes públicos, como el alumbrado de las calles); cuando los mercados son no competitivos o inexistentes (como el caso de los monopolios naturales: el abastecimiento de agua potable por cañerías); cuando las empresas privadas libradas a sí mismas seguramente desconocerán los costos y beneficios de los que están más allá del alcance del mercado (es el problema de las externalidades positivas, como la vacunación, o negativas, como la contaminación industrial); cuando sea factible que los mercados no logren niveles socialmente aceptados de equidad (es el caso de los bienes meritorios o preferentes, como la salud o la educación).

Se presentan a continuación cinco cuadros comparativos sobre diferentes características de algunas actividades de producción de las también denominadas “actividades de infraestructura”, sus externalidades, requisitos de coordinación y objetivos sociales asociados. Estos atributos de cada servicio se mantienen relativamente estables de manera diferenciada frente a la modalidad de gestión que se adopte, la que cuanto más tome en cuenta esas características, más probabilidades de éxito tendrá.

¹³ Hay una reconceptualización teórica surgida de comparar “fallas de mercado” con fallas de la “intervención gubernamental”, que avanza sobre la esfera del sector público con análisis renovados; pero en la región, de lo que se trató principalmente fue de razonamientos ad hoc para conducir las privatizaciones más allá de lo que la teoría económica planteaba.

¿EN QUÉ MEDIDA ALGUNOS SERVICIOS URBANOS BÁSICOS SON BIENES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE TEORÍA ECONÓMICA?
Cuadro IV.11

Facilidad de exclusión		Baja	Media	Alta
		Bienes públicos puros más nítidos		
Posibilidad de consumo rival	Baja	Gestión de residuos sólidos: disposición (relleno sanitario)	Gestión de residuos sólidos: recolección Gestión del saneamiento (cloacas de costo medio/bajo): cloacas en condominio	Abastecimiento de agua por cañerías: equipos terminales comunes (por ejemplo, bombas manuales de agua)
	Media	Gestión del saneamiento (alcantarillado y cloacas convencionales): alcantarillado convencional de calle; estación de bombeo; planta de tratamiento	Gestión de residuos sólidos: disposición-incineración Telecomunicaciones (red básica): redes de transmisión: local, larga distancia; centrales; equipos para terminal comunes	<i>Bienes claramente privados</i> Energía eléctrica: ^b generación (termal, nuclear, hídrica); transmisión; distribución Gestión de residuos sólidos: transferencia, recuperación de recursos (reciclado) Telecomunicaciones (red básica): equipos para terminal individuales
	Alta			Gestión de aguas servidas (cloacas de costo intermedio/bajo); saneamiento básico (letrinas de pozos) Abastecimiento de agua por cañerías: sistema troncal y de distribución; equipo terminal individual (canillas hogareñas) Abastecimiento de agua no por cañerías: tanques de vendedores, perforaciones

Fuente: C. Kessides, "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", documento de trabajo, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994 y aportes adicionales de los autores.

^a Bienes públicos puros más nítidos.

^b Bienes claramente privados.

Cuadro IV.12
ECONOMÍAS DE ESCALA PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS
BÁSICOS SELECCIONADOS

Sector	Bajas	Medias	Altas
Energía eléctrica		Generación, distribución	Transmisión
Gestión de residuos sólidos	Recolección; recuperación de recursos (reciclado)		Transferencia; disposición: relleno sanitario, incineración
Red básica de telecomunicaciones	Red: transmisión-larga distancia Centrales: equipo de terminal		Red: transmisión-local
Gestión de aguas servidas (cloacas convencionales)		Alcantarillado de calle convencional; estación de bombeo; planta de tratamiento	
Gestión de aguas servidas (cloacas de costo intermedio/bajo)	Cloacas en condominio; tratamiento localizado; otras cloacas intermedias; saneamiento básico (letrinas de pozos)		
Abastecimiento de agua (por cañerías)	Equipo de terminal: común (por ejemplo, bomba), individual (por ejemplo, canilla hogareña)		
Abastecimiento de agua (no por cañerías)	Tanques de vendedores; perforaciones		

Fuente: C. Kessides, "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", documento de trabajo, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994 y aportes adicionales de los autores.

Cuadro IV.13
NIVEL DE COSTOS HUNDIDOS PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS
BÁSICOS SELECCIONADOS

Sector	Bajo	Medio	Alto
Energía eléctrica		Generación, distribución, transmisión	
Gestión de residuos sólidos	Recolección; transferencia; recuperación de recursos	Disposición: relleno sanitario, incineración	

(Continúa)

Cuadro IV.13 (conclusión)

Sector	Bajo	Medio	Alto
Red básica de telecomunicaciones	Red: transmisión -larga distancia Centrales: equipo individual de terminal	Centrales: equipo común de terminal	
Gestión de aguas servidas (cloacas convencionales)			Alcantarillado de calle convencional; estación de bombeo; planta de tratamiento
Gestión de aguas servidas (cloacas de costo intermedio/bajo)	Saneamiento básico (letrinas de pozos)	Cloacas en condominio; tratamiento localizado; otras cloacas intermedias	
Abastecimiento de agua (por cañerías)	Equipo de terminal: común (por ejemplo bomba), individual (por ejemplo, canilla hogareña)		Sistema troncal (estación de bombeo para toma de agua); sistema de distribución
Abastecimiento de agua (no por cañerías)	Tanques de vendedores		Perforaciones

Fuente: C. Kessides, "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", documento de trabajo, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994 y aportes adicionales de los autores.

Cuadro IV.14
REQUISITOS DE COORDINACIÓN PARA SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS
BÁSICOS SELECCIONADOS

Sector	Bajos	Medios	Altos
Energía eléctrica			Generación, distribución, transmisión
Gestión de residuos sólidos	Recuperación de recursos (reciclado)	Recolección	Transferencia; disposición: relleno sanitario, incineración
Red básica de telecomunicaciones		Equipo de terminales	Red: transmisión-local, larga distancia centrales
Gestión de aguas servidas (cloacas convencionales)	Estación de bombeo; planta de tratamiento	Alcantarillado de calle convencional	Sistema troncal

(Continúa)

Cuadro IV.14 (conclusión)

Sector	Bajos	Medios	Altos
Gestión de aguas servidas (cloacas de costo intermedio/bajo)	Saneamiento básico (letrinas de pozos)		Cloacas en condominio; tratamiento localizado; otras cloacas intermedias
Abastecimiento de agua (por cañerías)	Equipo de terminal: común (por ejemplo bomba), individual (por ejemplo, canilla hogareña)		Sistema troncal (estación de bombeo para toma de agua); sistema de distribución
Abastecimiento de agua (no por cañerías)	Tanques de vendedores; perforaciones		

Fuente: C. Kessides, "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", documento de trabajo, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994 y aportes adicionales de los autores.

Cuadro IV.15
EXTERNALIDADES Y ALGUNOS OBJETIVOS SOCIALES USUALES EN RELACIÓN CON
SERVICIOS PÚBLICOS URBANOS BÁSICOS SELECCIONADOS

Sector	Externalidades	Objetivos sociopolíticos usuales
Energía eléctrica	Termal: contaminación del aire Nuclear: radiación Hidroeléctrica: relocalizaciones	Acceso costeable a servicio mínimo
Telecomunicaciones	Efectos de red ^a	Acceso costeable a servicio mínimo Integración nacional
Abastecimiento de agua	Asignación intersectorial de recursos de agua; salud pública	Acceso costeable a servicio mínimo
Saneamiento (cloacas)	Contaminación de la tierra y el agua; salud pública	Acceso costeable a servicio mínimo
Gestión de residuos sólidos	Asignación intersectorial de recursos de agua; saturación, salinización, erosión de la tierra; agotamiento o contaminación del acuífero; introducción de enfermedades	(ver nota b)

Fuente: C. Kessides, "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", documento de trabajo, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial, 1994 y aportes adicionales de los autores.

^a Se trata de externalidades positivas de consumo. Por ejemplo, en el sector de la telecomunicaciones la decisión de un usuario de conectarse a la red genera beneficios para otros usuarios, aumentando el rango de comunicaciones posibles a través del sistema telefónico.

^b Existen otros objetivos complementarios que varían de caso en caso. La gestión de residuos sólidos, en la práctica concreta latinoamericana tiene objetivos de salud pública, económicos (aprovechamiento de la basura como recurso), y sociopolíticos (eliminar la sordidez del mundo de la recolección informal).

La atención a los atributos propios del servicio de que se trate no sólo es importante para la adaptación del arreglo institucional correspondiente, sino también para el diseño que apunte a una escala óptima de funcionamiento y para medir con relativa precisión el desempeño. Como ejemplo, y para un caso de provisión de agua potable, las dimensiones a tener en cuenta pueden ser la eficiencia operativa, la eficiencia de gestión, la eventual participación privada, el financiamiento de la inversión, el control regulatorio y la solidaridad social. Si esto es así, el diseño apuntará a que el volumen de prestación supere la mínima escala de eficiencia, a que se reduzcan al máximo los costos administrativos por unidad de prestación, al análisis de la extensión y características de la cuenca involucrada, a la determinación del tamaño mínimo de una unidad comercialmente viable, a minimizar los costos de capital, a asegurar la factibilidad de supervisión de las diversas empresas del sector y a la definición de una base adecuada de subsidios cruzados.

A esa matriz se le pueden agregar otras dimensiones: los grados de independencia política y la presencia de incentivos económicos de eficiencia de mayor a menor, como, por ejemplo, el sector privado, cooperativas, empresas mixtas, empresas públicas.

Si se adopta una distinción básica tradicional entre funciones directas e indirectas, se pueden ordenar mejor los esquemas de organización y las modalidades de gestión. La gestión directa alude desde siempre a la producción y prestaciones, mientras que la indirecta aludía a la formulación de políticas, fijación de marcos y parámetros, financiamiento y coordinación. El Banco Mundial reformuló la categorización, separando entre directas (operación y mantenimiento) e indirectas (propiedad y financiamiento).

A continuación se enumeran algunos criterios de organización:

a) La gestión de los servicios básicos plantea prerequisites inexorables a los gobiernos locales, cualquiera sea la modalidad de gestión. Por ejemplo, reparto geográfico de las coberturas y el mantenimiento de los registros de infraestructura pueden ejercerse en forma mixta o aun privatizarse, siempre y cuando el gobierno retenga el control, pues se trata de su fuente principal de recursos y del presupuesto mínimo para cualquier gestión de servicios.

b) La gestión técnica de estos servicios presenta áreas problemáticas en todo el mundo, como por ejemplo, la vinculación entre las decisiones de inversión y la responsabilidad de mantenimiento, o la articulación de las áreas de responsabilidades políticas y profesionales (OCDE, 1991).

c) El subgrupo de contratación o subcontratación tradicional con el sector privado ("tercerización") presenta rasgos diferenciales:

i) Se aplica a servicios de todo tipo, incluso administrativos.

ii) No debe confundirse “modalidades de gestión” con tipos contractuales: el arrendamiento/locación de servicios y de obra, y la concesión tienen regímenes diferentes. Actualmente, se han comenzado a emplear para servicios básicos urbanos los dos tipos unidos (secuencialmente) de menor a mayor.

iii) Una cosa es analizar modalidades de gestión y otra son los prerequisites y contextos de aplicación: por ejemplo, los resultados muy disímiles de las experiencias de la privatización y contratación en relación con los servicios de agua potable tuvieron mucho más que ver con las formas de elaboración de los contratos y los contextos sociopolíticos que con la modalidad escogida (véanse los cuadros IV.8 y IV.9).

d) Una observación parecida a la hecha sobre tipos contractuales puede formularse con respecto a franquicias y licencias, por una parte, y autorizaciones y permisos, por otra, tratándose en este caso de instrumentos contractuales los primeros y herramientas de comando y control los segundos, con alcances diferentes entre sí y consecuencias previsiblemente distintas, especialmente en las modalidades de competencia autorizada o regulada.

Pero la cuestión central de desempeño de las modalidades privatizadoras y privatistas se refiere a la eficiencia económica, que ha sido el argumento universal decisivo en favor de su introducción.

A partir de estudios de caso de todo el mundo y síntesis transversales, las conclusiones generales son más prudentes que las expectativas creadas. La disponibilidad de estudios (Stren, 2001; Batley, 2001) de todo el mundo es mayor en los casos de recolección de residuos sólidos y provisión de agua y electricidad. Y en este sentido no sólo la evidencia dista de ser concluyente, sino que la introducción de formas de competencia ha tenido un impacto apreciablemente mayor sobre la eficiencia que el cambio de propiedad de los prestadores de un sector a otro.

En esta visión más matizada que la de principios de la década pasada, en que en la región se afirmaba que la gestión pública de servicios era, per se, muy pobre, lo que en la práctica no es totalmente exacto, se han introducido otros elementos para el análisis:

i) la necesidad de que los estudios sobre los efectos de la privatización de servicios sean considerados “en forma conjunta” esto es, no sólo tomando en cuenta la posible mayor eficiencia de la parte privada del servicio, sino los efectos globales en el costo total de la provisión del servicio;

ii) así como hay servicios que se desempeñan mejor que otros sin importar su propiedad, se registra una constante asociación entre mejor desempeño y “visibilidad” del servicio, sugiriéndose de este

modo que todo camino de mejoramiento debe incluir un componente de aumento de visibilidad por diversos medios, desde la publicación de información comparativa hasta la movilización de recursos de la sociedad para ese fin;

iii) existen factores locales que afectan decididamente el rendimiento, más allá de la propiedad del servicio.

Finalmente, partir de la evidencia analizada se pueden formular algunas reflexiones:

- hay modalidades de gestión que claramente son antagónicas, como quedó evidenciado durante la década pasada en la región: los Construir-Operar-Transferir (COT) frente a los esfuerzos de desacoplamiento;
- los estudios sectoriales y nacionales demuestran la necesidad de regulación, tanto la del tipo estructural como la más orientada a los comportamientos;
- en sentido similar, se ha sugerido que la necesidad de regular existe en cualquier caso, aun cuando no se realice ninguna privatización, y esta situación de regulación es continuadora de la “situación de reglamentación” histórica de los municipios latinoamericanos. Si tuviéramos que combinar los sentidos viejos y nuevos podría sugerirse el cuadro IV.16;
- si el marco regulatorio no se establece antes de la privatización, no sólo los problemas posteriores se multiplican sino que puede llegar a unirse lo peor de dos mundos en una tensión polar entre captura y rescisión;

Cuadro IV.16
NUEVA Y VIEJA REGULACIÓN

Ejemplos de políticas reglamentarias/regulatorias	Dominios
Intervenciones sobre las estructuras de una rama de actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de entrada (autorización, licencia, y otras) • Reglamentación de la competencia y las posiciones dominantes • Homologación de productos • Regulación de externalidades
Intervenciones en las conductas de los agentes económicos	Precio Producto Publicidad Distribución

Fuente: Elaborado por los autores.

- las nuevas interacciones público-privadas han aumentado la presencia en la región de cuasi mercados de insumos, equipos e infraestructura para servicios administrativos públicos básicos y sociales, con monopolios naturales, como los de los servicios básicos de redes u oligopolios naturales, como la disposición de residuos sólidos (Finot, 2001);
- la evidencia sobre contrataciones de servicios varios, desde recolección de residuos hasta servicios administrativos diversos, demuestra que si bien no puede afirmarse tajantemente cuáles son las mejores formas de prestación o provisión en general, la evidencia es abrumadora en cuanto a que los procesos competitivos de compras y contrataciones producen ahorros netos (Lundsgaard, 2002); aunque esto ha presentado distorsiones en la región. Las posibilidades de uso del sistema son muy grandes, especialmente para los gobiernos locales que presentan una flexibilidad mucho mayor y lo utilizan ampliamente para el desarrollo local y la provisión de servicios, lo que permite la creatividad de arreglos y sistemas—incluyendo el uso del poder de compra público como instrumento de política;
- si bien las posibilidades de combinación son inmensas, hay esquemas que aparecen más apropiados para ciertas funciones (por ejemplo, los contratos de servicios o gestión para operación y mantenimiento, los arrendamientos para los aspectos de riesgo comercial, los esquemas Construir-Operar-Transferir (COT) y las concesiones para el financiamiento de la inversión), aunque las opciones concretas dependerán del tipo de servicio y las condiciones locales específicas;
- el sector público encuentra sus opciones en materia de modalidades mucho más ampliadas a partir de la interacción con todos los actores sociales y económicos. Puede, por ejemplo, asociarse con el sector privado para la provisión de la financiación, la producción y la distribución, por medio de cuatro modalidades principales: i) la administración retiene la bolsa; ii) la administración compra los servicios y los distribuye según sus criterios; iii) la empresa privada sólo produce los servicios o, iv) la empresa privada únicamente distribuye. En la práctica, esto se vino produciendo en la región desde las épocas de la “administración municipal” ante necesidades inmediatas y a veces sin mucha formalización. La cantidad de éxitos y fracasos merece un mayor desarrollo de bancos de experiencias y agendas de investigación;

- la capacidad institucional y los factores internos importan a la hora de escoger modalidades de gestión, pero es preciso alertar que “las condiciones más favorables para la subcontratación —la competencia auténtica dentro del sector privado y la mayor capacidad del sector público para reglamentar la subcontratación— tienden a encontrarse en las ciudades en que es menos necesaria” (Davey, 1995);
- en ningún caso el Estado desaparece, sino que asume nuevos roles aunque con funciones difíciles de arrastre, como el control, que si ya antes tenía dificultades presenta ahora desafíos que no pueden minimizarse y requieren una especial atención;
- en la actualidad comienza a popularizarse una matriz que procura recoger la experiencia de muchísimos años en el mundo, a la vez que corregir previos énfasis exagerados en unos u otros elementos, y que de algún modo sistematiza algunas de las experiencias y problemas mencionados en distintos puntos del trabajo (véase el cuadro IV.17).

Cuadro IV.17
MECANISMOS PARA MEJORAR LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Medio	Abierta a la competencia	Facilidad de especificar resultados y controlar el rendimiento	Dificultad para especificar resultados y controlar el rendimiento
Sector privado	Fortalecer los mercados mediante reglamentación creíble	Contratación externa de organizaciones con fines lucrativos o no	
Sector público en sentido amplio	Aumentar la competencia interna Establecer presupuestos firmes y privatizar empresas estatales	Establecer organización basada en resultados Constituir sociedades con las empresas estatales y establecer contratos por rendimientos Ejecutorías	
Núcleo del sector público			Velar por la claridad de objetivos y tareas Mejorar la observación de normas Fortalecer mecanismos de consulta

Fuente: Elaborado por los autores en base a información del Banco Mundial.

Parece apropiado concluir esta revisión aludiendo a tres municipios exitosos de la región, con amplio consenso al respecto: Curitiba de Brasil, Ilo de Perú y Valledupar de Colombia. A pesar de diferentes situaciones de partida y distintos contextos socioeconómicos, las experiencias, ampliamente documentadas, permiten identificar cuatro elementos comunes decisivos:

- la continuidad política en el mediano plazo, en un círculo virtuoso de avance, legitimación, éxito electoral, que aseguró una importante continuidad en las políticas aplicadas;
- una esencial participación real de la población en las decisiones, la aplicación y el control, desde coproducción de pavimentos y recolección de residuos hasta la definición vecinal de necesidades;
- la innovación de modalidades de gestión en servicios y en el gobierno general del municipio, y técnicas de articulación con el sector privado —en un caso, una poderosa multinacional omnipresente en la comunidad— y el tercer sector, acompañadas por soluciones creativas e inéditas;
- un impacto final notablemente positivo como consecuencia de esos y otros procesos en la sostenibilidad ambiental del municipio.

H. Epílogo

Cuando se efectúa una revisión de las estrategias e instrumentos de gestión urbana en materia de servicios públicos, la conclusión puede convertirse en un nuevo punto de partida para considerar las nuevas modalidades de gestión en un próximo futuro. Los supuestos paradigmas de gestión (si es que existen) han mostrado hasta el momento sus limitaciones y posibilidades, pero van al mismo tiempo generando nuevas posibilidades, alternativas y limitaciones a través del tiempo.

Este trabajo ha intentado desarrollar una visión panorámica de los servicios urbanos, tratando de identificar todos aquellos componentes que apuntan hacia una comprensión más acabada y simultáneamente indican elementos más ricos, que ayudan a comparar algunos modos de gestión sin someterlos a esquemas clasificatorios reduccionistas o que se limiten debido al impulso de crear clasificaciones sucesivas.

En la medida en que no existe un solo “esquema” de gestión y que además la naturaleza del servicio en sí mismo debe ser tomada en cuenta, nos hemos visto obligados a producir múltiples evidencias acerca de la necesidad de mantener propuestas amplias, abiertas y flexibles, que puedan

mediante diferentes formas, modalidades, estilos y grados de autonomía relativos a los diferentes niveles de gobierno, generar satisfactores para el conjunto de necesidades de la sociedad y a su vez ir procesando las diversas contradicciones que muestran las formas de adoptar decisiones en un momento y contexto político concreto.

Por último, y parece obvio, puede afirmarse que ningún planteo por sí solo es válido, único, exitoso; siempre, por donde se lo mire, existirán comentarios críticos.

Capítulo V

Recuperación de las áreas centrales

*Dora Arízaga Guzmán*¹

A. Introducción

Los grandes desequilibrios de las ciudades latinoamericanas, derivados de un modelo de crecimiento desigual y expansivo —sobre todo de las grandes ciudades—, nos muestran los efectos de disfuncionalidad en la ocupación desordenada del territorio, la alteración del paisaje natural y de la imagen urbana y, especialmente, el apareamiento de segregaciones espaciales de zonas y espacios urbanos: unas, altamente equipadas y dotadas con elevados estándares de calidad de vida, otras, caracterizadas por la exclusión, en donde se concentran problemas de marginalidad, falta de equipamiento y servicios básicos, y deterioro ambiental.

Las áreas centrales de las ciudades se hallan entre éstas últimas, debido a que han recibido los mayores impactos del modelo de crecimiento actual, y han pasado de ser los “centros de la vida y la diversidad”, a los “centros

¹ Dora Arízaga Guzmán es arquitecta, especialista en patrimonio cultural. Ha trabajado en varias instituciones públicas en Ecuador y como consultora en UNESCO.

de la conflictividad, la exclusión y la pobreza”, ya sea por el abandono de sus habitantes, la sustitución de la vivienda por otro tipo de destino de uso, la concentración de actividades que crean problemas sociales, económicos y físicos o el descuido y despreocupación de los entes encargados de la administración.

Muchas de estas áreas, conocidas como “centros históricos”, “casco histórico”, “barrios históricos” o “áreas históricas”, nombres derivados de las concepciones y visiones de quienes realizan los estudios de planificación, contienen gran parte del bagaje y la herencia cultural de los países que caracterizan e identifican a los pueblos y naciones, “bienes culturales” de la comunidad que a menudo se encuentran en procesos de destrucción, abandono o sustitución. En unos casos son reconocidos como patrimonios culturales o naturales de los Estados —mediante resoluciones de protección del Estado— en otros, valorados por el mundo por intermedio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)/Centro del Patrimonio Mundial, a través de las declaratorias como Patrimonio Cultural/Natural de la Humanidad.

Las circunstancias anotadas nos colocan ante una realidad de conflictos tensionantes de convivencia y enfrentamiento permanente entre la acumulación de valores —símbolos de la identidad y la memoria acumulada de los pueblos—, y la concentración de la pobreza urbana, que obliga a quienes usan este patrimonio a vivir en condiciones de precariedad e inseguridad.

Dicha situación nos urge no sólo a reflexionar sobre el futuro de estas áreas, sino a plantearnos ¿qué hacer? y ¿cómo hacer?, para que sus recursos altamente diversos y vulnerables se integren al desarrollo y crecimiento socioeconómico, retos y responsabilidades aún mayores, que esperan respuesta ante los nuevos paradigmas y exigencias del ordenamiento de la economía mundial. Estos últimos nos ponen en un escenario aún confuso de innovaciones y nuevos condicionamientos. La “globalización” comienza a sentirse, la desaparición de las fronteras, los cambios de concepto de soberanía y las exigencias de la centralidad son evidentes, la necesidad de estar conectados al desarrollo de las comunicaciones es creciente y más aún al progreso de la ultraciencia y la metatecnología. Los países de la región se encuentran inmersos en este proceso y se están produciendo en ellos cambios y reformas sustanciales en lo político y económico cuyas consecuencias obligan a replantearse conceptos, estilos y modelos de manejo y administración de nuestras ciudades, territorios y paisajes altamente caracterizados por la gran diversidad cultural y ecológica.

En este escenario de articulación de los países a la economía mundial, donde operan capitales transnacionales en procura de nuevos nichos de mercado, las áreas centrales de las ciudades y muchos de los poblados que contienen gran parte del bagaje y herencia cultural de los países, son vistos

como un nuevo territorio económico para desarrollar inversiones en proyectos y actividades que satisfagan las demandas de mercado.

Tales circunstancias hacen que las áreas centrales se encuentren amenazadas de modo que los paisajes culturales y sociales altamente diversos podrían sufrir las consecuencias de la homogeneización y “gentrificación”.²

Dentro de este cuadro dominado por el pragmatismo, cabe preguntarse: ¿Cómo se evalúan las herencias culturales?, ¿cómo las están protegiendo los Estados y los gobiernos locales y nacionales?, ¿cómo las están resguardando las comunidades?

¿Será que las nuevas necesidades nos obligan a despilfarrar lo que de ellas exista con valor comercial, y lo que de ellas no “sirva” tengamos que dejar que se extinga por consunción, borrando para siempre nuestros pasados? ¿Cómo armonizamos la convivencia de los grupos sociales que viven y sufren en los centros históricos y el ingreso al mundo de la competitividad con salarios bajos y condiciones laborales degradadas?

¿Será que debemos adoptar los nuevos valores y símbolos que nos trae la mundialización? ¿O quizás debemos inscribirnos en este proceso mundial, pero a partir de reconocer, asumir, valorar y cuidar nuestro patrimonio y herencia cultural para transmitirlo enriquecido a las nuevas generaciones?

Las mejoras funcionales y ambientales, la reutilización de las infraestructuras y el patrimonio construido con nuevos equipamientos en las áreas centrales constituyen las oportunidades de un manejo responsable de las herencias, que permitirán ponerlas en pie de competitividad y mercado, condición necesaria para la atracción de inversiones y el crecimiento económico.

Si optamos por lo último, estamos hablando de “desarrollo”, lo que implica que los progresos social, cultural y económico son interdependientes. Llevar adelante esta nueva opción del desarrollo es tarea inherente del Estado, pero compartida con la comunidad. Las políticas y estrategias que se propongan han de reconocer la diversidad de las culturas, así como la existencia de grupos humanos y comunidades en situación de extrema pobreza que conviven con la riqueza cultural y natural de su ambiente construido y valoran los bienes culturales; asimismo, el enfoque de “gasto” en estos sectores ha de ser revertido en el de “inversión”.

² La gentrificación o rehabilitación exitosa de las áreas históricas produce ciertos efectos vinculados a la revalorización del costo del suelo y la atracción de nuevos residentes y actividades económicas más rentables, que sustituyen a las actividades tradicionales, como las artesanías y otras, expulsando a los residentes de baja renta quienes pierden así la posibilidad de acceder a las oportunidades económicas y de residencia barata que ofrecen las áreas centrales de las ciudades.

Se requerirá también de cambios conceptuales en las tradicionales maneras de enfrentar a estos sectores: nuevas miradas, nuevas sensibilidades tendientes al entendimiento de los problemas. Éstas nos conducirán a que el manejo y gestión de las áreas centrales y sus patrimonios dispongan de enfoques novedosos e imaginativos para superar su degradación, conseguir la articulación con el funcionamiento equilibrado de la ciudad en su conjunto, y propiciar que se constituyan en áreas que, potenciando sus recursos, generen las condiciones para el crecimiento y desarrollo.

Recuperar el rol de las áreas centrales y sus capacidades integradoras y articuladoras con el resto de la ciudad, mejorar su funcionalidad, poner en evidencia sus recursos patrimoniales subutilizados para equipamientos, vivienda, servicios e infraestructura, permitirá mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y mantener los símbolos y la memoria de la cultura como “bien común”.

Conseguir lo anterior implicará contar con renovados sistemas de gestión adaptados a nuevas maneras de administrar y gobernar el territorio, y con herramientas y mecanismos idóneos para:

- descubrir el propio territorio como espacio de referencia en el cual intervenir con mecanismos imaginativos para crear nuevos recursos;
- ampliar el concepto de patrimonio, de modo que involucre lo material e inmaterial, comprenda elementos de la ciudad y los pueblos que superen el marco de “lo monumental” y recupere los saberes acumulados en el tiempo, sus usos y costumbres, lo que permitirá gestionar y potenciar el patrimonio, construyendo elementos de interculturalidad;
- lograr que las comunidades alcancen el necesario protagonismo, haciéndolas partícipes y corresponsables de la utilización y destino de los recursos, de manera que ello les permita definir y hacerse cargo de su propio desarrollo;
- racionalizar el gasto de los recursos económicos; pasar de la ingerencia aislada y el acto puntual de intervención, a inversiones y acciones más complejas y propuestas integrales, orientadas a revertir las situaciones de pobreza;
- atraer al sector privado como socio activo de los procesos de rehabilitación, con el fin de que las inversiones público-privadas se efectúen en el lugar y tiempo determinados, haciendo posible que los esfuerzos y acciones que se realizan sean sostenibles en el tiempo.

Este cambio en la agenda urbana y el discurso “global-local” pone como protagonistas a “lo local” y el afianzamiento de sus territorios por medio de la diversidad. Las municipalidades, en su relación con lo local, son las llamadas a elaborar y materializar las políticas públicas con planes, metas, leyes e instrumentos que les permitan gestionar los procesos de desarrollo, en los cuales la conservación del patrimonio cultural y la lucha contra la pobreza y la exclusión cuenten con programas y estrategias que encaren sus distintos aspectos.

Las grandes desigualdades de desarrollo que se dan entre las distintas regiones de los países latinoamericanos se reflejan también en las enormes diferencias que existen entre las capacidades locales para atender la complejidad de los temas. Sus estructuras requieren de fortalecimiento, sus técnicos de calificación, y su población de sensibilización con respecto al reconocimiento de sus valores y problemas. Asimismo, se precisa de socios para la discusión, la gestión y la vivencia cotidiana; en suma, todo aquello que se requiere para construir un “pacto social” basado en la diversidad cultural, social y económica, a objeto de que la pobreza, la exclusión y la degradación sean tratadas colectivamente.

La vinculación entre el patrimonio construido y la pobreza no es casual, ambos son ejes fundamentales que se concentran en las ciudades y no pueden ser olvidados ni minimizados en las agendas urbanas, que apuestan al desarrollo y conservación de sus valores y símbolos comunitarios. No se trata de discutir la restauración técnica de un edificio emblemático, sino de cómo hacer que se use y se mantenga con vida. Para todos es conocido que las ciudades habitadas que propician la convivencia son las más seguras; por lo tanto, hacer que las áreas centrales de las ciudades recuperen sus características de vida cotidiana, ofrezcan mejores servicios, dejen de ser los emporios de la segregación y recuperen sus cualidades articuladoras con el resto de la ciudad, son condiciones con las que se estarán ofreciendo mayores posibilidades de sostenibilidad en el tiempo.

La incorporación de las áreas centrales de las ciudades como uno de los ejes temáticos para conseguir el desarrollo sostenible, representa un punto de partida en el propósito de recuperar la memoria, reconocer la rica diversidad latinoamericana y enfrentar nuevos retos con respecto a cómo hacer más vivible la ciudad olvidada, la ciudad de la exclusión social, la ciudad de los contrastes y los recuerdos, las ciudades que son de “nosotros” y del “nosotros de los otros”.

Ciertas municipalidades de América Latina han iniciado procesos de intervención en las áreas centrales de sus ciudades, algunas de manera integrada a sus procesos de planificación, otras sectoriales, sin embargo, todas representan propuestas imaginativas para resolver los difíciles dilemas de la gestión de estas áreas, en las que se vincula lo patrimonial con la lucha por superar la pobreza.

La riqueza de las experiencias latinoamericanas y de otras regiones con similares problemas nos muestra que la conservación y el desarrollo son posibles, que su tratamiento y las acciones de rehabilitación no son hechos aislados ni concluidos y que, por el contrario, ofrecen claves y abren múltiples puertas que instan a aceptar la invitación a participar en la construcción para hacer de la “ciudad, un espacio público compartido”.

Las metodologías, las estrategias propuestas y las líneas de intervención ejecutadas por las administraciones locales, así como la participación público-privada en varios proyectos de vivienda, infraestructura, gestión social y cultural, sirven de fuente de inspiración y reflexión para los responsables de procesos análogos, y asimismo pueden constituir un material muy valioso de formación y capacitación.

B. Los principales problemas que afectan a las áreas centrales

En las áreas centrales de la mayoría de las ciudades y pueblos se concentra gran parte del patrimonio cultural tangible e intangible, expresado en el patrimonio construido y en las prácticas culturales y sociales que aún permanecen vivas. Su conservación y tutela están bajo la responsabilidad de los gobiernos centrales y en algunos países han comenzado a delegarse a los gobiernos locales. El carácter centralista de la gestión y las políticas de intervención orientadas fundamentalmente a la conservación de monumentos históricos y artísticos en las ciudades, han conducido a que sus actuaciones aparezcan como hechos aislados de la dinámica urbana y creen tensiones y contradicciones, a veces hostiles, entre las propuestas desarrollistas de crecimiento urbano rápido y las de conservación de los bienes culturales.

Las áreas centrales se han visto afectadas en su funcionamiento por el explosivo proceso de urbanización y la creación de nuevos centros económicos y de servicios que, en algunos casos inclusive, desplazaron las actividades político-administrativas, fenómeno suscitado con mayor preponderancia en las grandes ciudades. La concepción de estos nuevos centros rompió con la gran diversidad de usos y actividades que tradicionalmente tenían lugar en el centro de la ciudad, y como consecuencia, en éstos quedaron únicamente las actividades económicas y de vivienda para sectores populares de baja renta. Las grandes infraestructuras y los equipamientos industriales, los puertos y las áreas de almacén también se abandonaron, aumentó la ocupación de áreas naturales y zonas de riesgo, produciendo alteraciones de las condiciones ambientales y serios problemas de contaminación y modificación del paisaje natural.

En las ciudades intermedias y los pequeños poblados que han quedado al margen de los procesos de integración económica y social, las áreas centrales se debaten en medio de la decadencia, destrucción ó reposición de las estructuras urbanas antiguas, afectando su permanencia y supervivencia (Zancheti, 2000). Muchas veces, el concepto de “desarrollo” se identifica con el de “modernización”, sustituyendo las viejas estructuras edificadas por nuevos modelos provenientes de los símbolos importados por los migrantes como emblemas de la nueva riqueza, y que se expresan tanto en lo formal como en la utilización de materiales de “lujo”, sin que estos representen una mejora de las condiciones y calidad de vida.

El abandono de las instalaciones, la destrucción del patrimonio construido, la ocupación inadecuada de los espacios públicos, la desarticulación cultural, la disminución de la calidad de vida de la población residente y la exclusión social son las características preponderantes, a las que se agrega, sobre todo en las grandes ciudades, la falta de funcionalidad con relación a la ciudad.

A todo esto hay que agregar, en muchos casos, los efectos producidos por los frecuentes fenómenos y amenazas naturales, la ausencia de incentivos que permitan inversiones en el área y la falta de conciencia y valoración del patrimonio cultural por parte de la comunidad.

Estos problemas, que podríamos denominar “viejos problemas no superados”, podrían resumirse en que la conservación de los centros históricos y su patrimonio no está presente en la agenda política de los gobiernos, sin que existan a este respecto políticas nacionales y locales, como tampoco mantenimiento de sus edificios. El desconocimiento de los potenciales que encierran los centros históricos para su incorporación al desarrollo integral de las ciudades, los convierte en sectores conflictivos cuya recuperación demanda ingentes recursos humanos y económicos tanto para mantenerlos, como para integrarlos a las dinámicas sociales y económicas de las ciudades en su conjunto.

A los anteriores se suman los “nuevos problemas”, que aparecen como producto del actual ordenamiento de la economía mundial, de los efectos de la “globalización”, del desarrollo de las comunicaciones y la tecnología de punta, de los cambios y reformas sustanciales en lo político y económico en la región, aspectos que colocados en un escenario aún confuso de innovaciones y nuevos condicionamientos traerán consecuencias en el manejo de los bagajes y herencias culturales de las ciudades y territorios.

En este escenario, los valores de la identidad nacional y local se encuentran amenazados, los paisajes culturales altamente diversos podrían sufrir las consecuencias de la homogeneización y, en general, los patrimonios podrían reducirse a muestras referenciales o colecciones exóticas.

1. Problemas de valoración de las áreas centrales

La falta de políticas y acciones claras con respecto a la preservación y conservación de los patrimonios culturales y naturales de las ciudades, y a las responsabilidades y modalidades de participación de los gobiernos y comunidades, ha significado dejar de lado la posibilidad de incorporar el patrimonio cultural y natural al desarrollo sostenible de las ciudades y pueblos.

Los políticos, los administradores y las comunidades no reconocen al patrimonio cultural como parte integrante de su hábitat y por lo tanto esto no forma parte de las políticas de desarrollo local. También desconocen las potencialidades que tiene su conservación y, en el mejor de los casos, aunque las conocieran, pesan mucho más en el imaginario social los problemas de la falta de infraestructura, la mala calidad de vida, la carencia de recursos económicos y financieros; esto se traduce en que el patrimonio edificado se convierte en una carga o un impedimento para el “desarrollo”, a diferencia del patrimonio natural, que de alguna manera es asumido con una mayor conciencia sobre su importancia y necesidad de conservación.

Las intervenciones en las áreas históricas han sido enfrentadas tradicionalmente bajo una óptica puramente cultural, con atención preferente a objetos emblemáticos relacionados con equipamientos culturales y de ocio, o para el turismo, sin integrarlas al contexto urbano, ni entender que el patrimonio construido es producto de la transformación cultural de un territorio específico y forma parte del medio ambiente. Su adecuado conocimiento y su relación con el territorio, permitirán incorporarlo a las políticas de desarrollo y garantizarán su autenticidad.

El apareamiento de nuevos valores adoptados como paradigmas en algunos sectores de la sociedad, y las tendencias y orientaciones que propugnan el crecimiento económico a ultranza como el camino más fácil para llegar a la condición de progreso material, han creado las condiciones para que los recursos naturales y los patrimonios construidos sean convertidos en una de las mercancías que se ofertan para el consumo, de tal suerte que la permanencia y el rescate de los valores culturales de los pueblos son abstraídos o más bien eliminados en la medida en que carecen de precio de mercado.

Se presentan propuestas como las de asignar a las áreas patrimoniales “mono actividades” (turismo cultural y ecológico), en las cuales la búsqueda de “la puesta en valor” llega a casos extremos como es importar símbolos de consumo internacional para las fachadas, o cambiar el uso del suelo y del espacio público, sin considerar los impactos que ello genera en la comunidad. Efectos como la plusvalía, la especulación inmobiliaria, la gentrificación, la destrucción de la identidad local, el debilitamiento de los valores sociales y culturales comunitarios son minimizados en comparación con los

importantes beneficios económicos que genera “la industria sin humo”. Importa más el planteamiento de que el turismo es una de las pocas opciones viables que permite la permanencia de los patrimonios.

El poco peso político que las acciones de conservación representan para los alcaldes y los políticos en general, hace que la intervención de las áreas centrales sea considerada como un óbice para su permanencia en los cargos de gobierno, a lo que hay que añadir la falta de apoyo y compromiso de la misma población que habita en estas áreas.

2. Problemas de la planificación y la gestión

Los sistemas de gestión pública municipal y los instrumentos de planificación y gestión local de desarrollo con que cuentan las ciudades son múltiples y variados; pero para las áreas centrales de las ciudades prácticamente no existen o son muy poco audaces.

En los casos en que la planificación territorial ha considerado las áreas centrales se produce una ruptura entre la concepción de ordenamiento general de la ciudad y el papel del “centro” dentro del sistema urbano. Las propuestas no alcanzan a precisar el destino y uso del centro desde el punto de vista de las demandas sociales y de la ciudad misma. Las propuestas se reducen a la identificación del área o zona protegida de conservación, en la que se reconocen los valores histórico-arquitectónicos y cuya normativa se limita a recomendaciones sobre aspectos morfológicos para la conservación de las edificaciones y a veces, a usos permitidos y prohibidos, junto con la ocupación del espacio. No se valoran lo suficiente las potencialidades para el desarrollo socioeconómico y cultural y la inversión acumulada que las convierte en patrimonio económico y cultural.

Los análisis sobre las áreas centrales se limitan a considerar los aspectos funcionales con respecto a la pérdida de la centralidad y el nacimiento de otros centros alternativos, o los problemas funcionales que en ellas existen, sin examinar este territorio como escenario de la intervención cultural, cuyos elementos patrimoniales representan significados que los hacen socialmente sostenibles y sobre los cuales se construye la identidad de la nación.

Una constante en los planes dedicados a las áreas centrales es la ausencia de políticas, objetivos y metas que posibiliten la concreción de acciones coordinadas con los diferentes agentes involucrados y, peor aún, no se considera la participación de la población en la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos, privilegiándose básicamente como norma la realización por parte de las propias instituciones públicas y privadas de proyectos puntuales y aislados, en el espacio público y en las edificaciones. Las reglamentaciones que apoyan la gestión se circunscriben al control de

los aspectos morfológicos, como el tratamiento de alturas, los materiales y procedimientos para actuar sobre las edificaciones, en donde el concepto de “monumento” en muchos casos se amplía a toda la estructura urbana.

Las comisiones formadas para propiciar la participación de la comunidad son modestos intentos de integración de la sociedad civil a la protección del patrimonio; generalmente se forman con intelectuales o personeros de reconocido renombre, cuyas intervenciones se centran en la conservación del patrimonio con criterios de obra “artística monumental”, lo que hace que las intervenciones en las áreas centrales aparezcan como movimientos de exclusividad de las “elites culturales”.

Al igual que las áreas centrales, las áreas naturales carecen también de propuestas y planes de manejo, a pesar de que dentro de las áreas de protección paisajísticas se las delimita y norma como patrimonio natural. Relacionadas con éstas, están igualmente los riesgos y amenazas naturales, cuyos efectos han sido históricamente relevantes en las áreas centrales de las ciudades. Los temas de riesgo, en la mayoría de los planes, cuando tienen algún nivel de tratamiento, son generales para toda la ciudad sin prestar la atención y el tratamiento especializado que exige el manejo de las áreas naturales y de los bienes culturales.

3. Aspectos administrativos

La mayoría de los centros históricos de América Latina están bajo la administración de las instituciones municipales, cuya gestión no ha podido conseguir una continuidad en el manejo de estas áreas. Muchas son las causas, entre las cuales se pueden señalar la desarticulación de las políticas gubernamentales, la falta de continuidad en las acciones, la ausencia de instrumentos para actuar, y la inestabilidad presupuestal; pero el predominio de los intereses privados por sobre el bien público es quizás la más notable, puesto que ocasiona la desconfianza y la falta de credibilidad entre actores institucionales y sociales.

La fragilidad de la estructura institucional es otro de los factores que repercute en la inestabilidad de funcionarios y técnicos, debido a los cambios y sistemas políticos que se dan en la región. Esto ocasiona falta de continuidad en el trabajo, gerencia inapropiada y una pobre coordinación entre los diferentes niveles administrativos. La fuerte dependencia de las áreas centrales patrimoniales respecto de los niveles nacionales, tanto en políticas y legislación como en la dotación de recursos, crea dificultades de coordinación e integración entre niveles y sectores de gobierno.

La carencia de preparación interdisciplinaria tanto para enfrentar las especificidades de la conservación en los diferentes campos (cultural y

natural) e integrar los nuevos conceptos que exige el desarrollo sostenible, como para negociar con distintos actores e intereses y manejar conflictos con escasos recursos, todo ello impide la puesta en práctica de proyectos de desarrollo que incorporen la conservación de los patrimonios existentes en las ciudades. Es común encontrar que la conservación en las políticas urbanas aún es considerada como una “parte suplementaria” y no como la salida determinante de propuestas del desarrollo (Zancheti, 2000).

4. Aspectos financieros

La carencia de recursos económicos en la región es una de sus características y, al no ser la conservación del patrimonio una prioridad de intervención en las agendas de los gobiernos, los pocos recursos que se le asignan van dirigidos a cubrir obras de restauración y acciones puntuales. Hoy en día se hacen esfuerzos novedosos en la búsqueda de recursos, que han ampliado las formas de captación mediante asociaciones público-privadas, fideicomisos, patronatos y financiamientos internacionales orientados a acciones de desarrollo socioeconómico, revitalización urbana y educación patrimonial. También se están difundiendo instrumentos tales como derechos de construcción, bancos inmobiliarios, principios y mecanismos de cobro, distribución de plusvalía, curadores y acciones urbanas integrales para integrar los centros históricos al desarrollo económico de la ciudad.

5. Aspectos legales

Los centros históricos, en general, disponen de instrumentos legales para regular intervenciones en el área. Éstos provienen de normas municipales y legislación nacional, sin embargo son insuficientes para guiar intervenciones apropiadas y su aplicación es prácticamente nula debido a que están incompletos, y aún mantienen visiones obsoletas y contradictorias.

Las legislaciones nacionales de protección de los patrimonios resultan inconsistentes con las legislaciones locales, tanto por sus competencias como por sus visiones (monumento aislado versus conjunto, sitio o áreas históricas), creándose fuertes tensiones en su aplicación, que hacen que el acatamiento de la ley por parte de funcionarios y ciudadanos sea inexistente.

Los marcos regulatorios y normativos a escala local desarrollan disposiciones y herramientas de protección y sanción que hacen viable la aplicación de cualquier plan: leyes urbanísticas, exenciones fiscales, regulación del tránsito e impuestos fiscales para inversionistas y comerciantes (tasas de turismo, permisos de uso, controles sanitarios, ocupación de vía pública). Sin embargo, muchas de ellas resultan contradictorias para los

objetivos de conservación y desarrollo de las áreas históricas, y su aplicación genera enfrentamientos de intereses entre los principios de la conservación planteados por la administración y los usuarios o propietarios, con lo que resulta que la posesión de un bien declarado Patrimonio Cultural es un castigo que impide la inversión y el uso debido, provocando en muchos sectores el deterioro y el abandono.

El cumplimiento y la aplicación del cuerpo jurídico se relaciona en gran parte con la capacidad institucional de fiscalización de procedimientos. Pero como se anotó anteriormente, la debilidad institucional, la insuficiencia de personal técnico especializado, los complejos procesos para la aplicación de incentivos y normas de gestión urbana, la carencia de herramientas adecuadas para el control urbano, que se traduce en trámites largos, procedimientos engorrosos y exigencias onerosas para obtener licencias y permisos de actuación, ocasionan la informalidad de las intervenciones y el irrespeto a las leyes.

C. Oportunidades para la creación de estrategias de gestión urbana de las áreas centrales

Recuperar las áreas centrales de las ciudades y pueblos de América Latina y el Caribe representa un nuevo reto para los gobiernos, que han de enfrentar grandes dificultades con el fin de garantizar el futuro de ese organismo vivo y transmitirlo en las mejores condiciones a las generaciones venideras.

La complejidad que implica su tratamiento debido a la concentración de valores y problemas, obliga a buscar soluciones apropiadas para la conservación, las que serán diversas, casi individualizadas y cautelosas, pues su heterogeneidad y diversidad no acepta la homogeneización, por lo que las soluciones que se planteen representarán más un proceso que un hecho concluido.

Múltiples experiencias llevadas a cabo en las áreas históricas nos muestran que el proceso se ha iniciado, que los gobiernos, sobre todo locales, están creando sus propias políticas de actuación y enfrentando diversos aspectos, unas veces con enfoque integral y en otras, no sectorial. Las experiencias que se recogen en este documento no pretenden convertirse en fórmulas de aplicación universal, sino que son ejemplos provenientes de diversas circunstancias políticas, sociales y económicas, y que por su complejidad requieren de una continua adaptación. Sin embargo, dentro del aprendizaje colectivo, las aportaciones e iniciativas deben ser analizadas y evaluadas, ya sea para imitarlas o evitarlas en futuras actuaciones.

i) Los cambios constitucionales en los Estados latinoamericanos consagran como derechos colectivos la diversidad cultural, las identidades

propias, sus territorios y la libertad para definir prioridades económicas, sociales y políticas, y reconocen lo multicultural y pluriétnico como nuevas categorías y planteamientos para apoyar los procesos de convivencia democrática e intercultural. Este nuevo ordenamiento abre la posibilidad de incorporar la “dimensión cultural” en los planes de desarrollo y entender el territorio como “territorio cultural”, producto de la construcción y el diálogo que han mantenido con él múltiples generaciones, en donde los bienes del patrimonio están enclavados, formando parte del paisaje cultural.

ii) Los nuevos modelos de gestión que los Estados promueven para el fortalecimiento de los entes sectoriales, o regionales y municipales, permiten la regionalización o municipalización de las políticas de preservación y conservación de los patrimonios culturales y naturales, y la revalorización de lo local como escenario propicio para la actuación de dos actores fundamentales: la comunidad y lo institucional o público. Los nuevos modelos posibilitan la promoción del desarrollo local sostenible, bajo el reconocimiento de que las relaciones de cercanía institucional con la población, permiten a las partes asumir derechos y obligaciones con respecto a las nuevas maneras de usar el suelo, el espacio urbano, la conservación de los recursos naturales y la preservación del patrimonio cultural, con sus símbolos históricos, urbano-arquitectónicos y su paisaje, que caracterizan y confieren identidad a sus ciudades y poblados.

iii) El creciente fortalecimiento de los derechos comunitarios para acceder a ciudades democráticas y sostenibles, en los que se consagra el derecho a la tierra, la vivienda, la salud, el medio ambiente saludable, y los servicios públicos, reconoce un nuevo derecho para los ciudadanos, “los derechos culturales”, no sólo para acceder a la educación, sino para la participación y disfrute de la vida cultural de su propio pueblo y de otros pueblos. Estos derechos se ligan al concepto de democracia cultural, cuyas prácticas sociales y culturales originan el sentido de pertenencia e identidad, y se transforman en el derecho a usar y respetar los centros históricos urbanos, y los santuarios del medio natural y urbano. Bajo esta óptica se valorizan también las formas de organizarse y satisfacer sus necesidades, la lengua y tradiciones orales, es decir lo que constituye el patrimonio material e inmaterial como creación común que tiene memoria y significado para el colectivo.

iv) El contexto actual de la globalización demanda que las ciudades se adapten a las condiciones de competitividad y posicionamiento para insertarse en los mercados. Las áreas centrales, que enfrentan serios problemas de conservación urbana y exclusión, se presentan como zonas apetecibles para el desarrollo de actividades de mercado (turismo, mercado inmobiliario), pero también para la recuperación de servicios y equipamientos que, debidamente renovados con avances tecnológicos,

mejoren la calidad de vida y también inserten a estas áreas a la red urbana en igualdad de condiciones. Su gran diversidad cultural es uno de los filones que más ventajas comparativas le agrega al área. Pero la inserción en este nuevo ordenamiento no puede permitir la relajación de los mecanismos de tutela que pondría en riesgo el recurso.

v) La conservación del patrimonio arquitectónico puede actuar como catalizador de la rehabilitación urbana y como potencial para generar proyectos financiables. La rehabilitación de infraestructuras y servicios públicos urbanos y la reactivación de actividades residenciales y económicas proporcionan al área un uso más eficiente, sumándole beneficios económicos por la “recentralización”, que ayuda a justificar la inversión en la conservación del patrimonio, y por la revitalización de áreas deprimidas. De esta manera se contribuye a la sostenibilidad del esfuerzo y a mejorar la calidad de vida de las áreas centrales y la ciudad en su conjunto. Las sinergias que se producen con este tipo de intervenciones tienen un doble efecto: las inversiones en conservación del patrimonio cultural permiten mantener la identidad cultural y al mismo tiempo generan atractivos para la inversión privada, debido a las oportunidades de obtener ganancias en el mercado inmobiliario, aprovechando la ubicación central.

vi) Es notorio que se ha generado un interés en los organismos internacionales de financiamiento por intervenir en las áreas patrimoniales. Un organismo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “promueve proyectos de conservación del patrimonio urbano que tengan impactos directos en la rehabilitación de áreas urbanas deprimidas” (BID, 1998), planteando la conservación del patrimonio como catalizador de la rehabilitación urbana.

El Banco Mundial financia proyectos orientados al desarrollo social y económico sostenido, en los que reconoce a la cultura como parte integrante de los paradigmas. “La identidad cultural es esencial para la cohesión social, inclusión y participación activa de la gente para hacerse cargo de su propio bien” (Banco Mundial, 1998).

vii) Los gobiernos locales han intensificado el interés por la conservación de sus centros históricos y naturales, y por conectarla con otras políticas. Las demandas crecientes ante la UNESCO para obtener el reconocimiento de patrimonio de la humanidad de numerosas áreas centrales de las ciudades, de pueblos o de paisajes culturales-naturales, así como la organización de ciudades patrimonio del mundo, redes de ciudades y otro tipo de asociaciones, son vistas por los políticos como las oportunidades para promocionar las ciudades hacia el mundo, canalizar financiamiento para proyectos específicos, e intercambiar experiencias en la búsqueda de soluciones para problemas similares.

D. Líneas de actuación

Las partes de las ciudades identificadas como patrimonio cultural son áreas vulnerables y sensibles a su desaparición; el poder público no puede eximirse de ser el conductor del desarrollo: es el único que puede mantener, a largo plazo, una visión para realizar cambios e inducir a la comunidad para que asuma progresivamente su responsabilidad sobre el uso equilibrado de sus recursos y se convierta en el principal actor y guardián de su cultura.

Intervenir en las áreas centrales implicará, sobre todo en los procesos iniciales, una fuerte intervención del poder público e inversiones subsidiadas, justificadas plenamente si se considera el sentido social de la propuesta y la viabilidad económica. Hay que tener en cuenta que algunas de las acciones integran las políticas regionales o locales de desarrollo, que responden a objetivos de promoción social y económica dirigidos a potenciar las vocaciones del lugar, y que se transformarán en políticas de generación de empleo, renta y financiamiento de emprendimientos.

Algunas de las líneas prospectivas que apoyarían la gestión de las áreas centrales son:

Las innovaciones en las políticas urbanas. Se necesita superar el modelo de urbanismo desarrollista que deja el diseño de la ciudad en manos de promotores, promueve actividades de “monocultivo” y atiende a coyunturas ajenas al lugar. La introducción del concepto de “conservación integrada” se hace necesaria para consolidar una visión más proactiva entre la conservación de las áreas históricas y el desarrollo urbano de la ciudad, con el fin de aprovechar las sinergias que se producen entre ellas y evitar el degradado y la exclusión. Ejemplos de municipios que han trabajado con estos principios son los de La Habana, Quito y Lima (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1
INNOVACIONES EN LAS POLÍTICAS URBANAS

La Habana (Cuba)^a

Se ha implementado la inserción del Plan del Centro Histórico en el Plan Estratégico para la Ciudad de La Habana, y su Plan General de Ordenamiento Territorial fue fundamental para reforzar la institucionalidad y hacer viables las acciones y los programas en los diversos niveles.

La gestión del patrimonio está ligada a una autoridad pública sui generis, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana, con legislación especial y fondo patrimonial propio en favor de la zona histórica. Indudablemente, uno de los mayores logros para la aplicación y desarrollo del Plan fue contar con el apoyo y la voluntad política al más alto nivel del Estado.

(Continúa)

 Recuadro V.1

 Quito (Ecuador)^b

La política de actuación se enmarca en el Plan Estratégico participativo en el Distrito Metropolitano de Quito, en vigencia desde 1993, y "nace de la imperiosa necesidad de atender a los sectores sociales involucrados en las zonas históricas y de coordinar los esfuerzos de varias instituciones y organismos que intervienen desde diversas áreas de la actividad en la rehabilitación del Patrimonio Cultural".

Sus líneas de acción se basan en el reordenamiento de las funciones urbanas y el mejoramiento de las estructuras urbanas y las condiciones ambientales. Es una acción municipal encaminada a que todos los esfuerzos hagan viable la rehabilitación global, apoyen el desarrollo turístico, generen empleo y recuperen la memoria histórica de la ciudad.

Se plantea la reestructuración de la gestión y el control del área histórica. Dentro de las políticas urbanas, están aquellas que se encaminan a la solución de problemas provocados por motivos socioeconómicos, como son la delincuencia, la prostitución y el comercio informal.

La administración municipal ha implementado varios programas que pretenden atacar estos problemas: campañas de seguridad, cierre de casas de tolerancia y su reubicación en otras zonas, cuyos resultados se verán a mediano plazo.

En el caso del comercio informal existe un plan para su organización, que ha contado con la participación y el consenso de las asociaciones de comerciantes, quienes han aceptado reubicarse en nuevas edificaciones.

 Montevideo (Uruguay)^c

Con el cambio de la política urbana se crea un organismo: la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja de Montevideo, órgano pluricultural cuya función entre otras es establecer un control sobre toda obra que se ejecuta en su jurisdicción y promover acciones tendientes a su puesta en valor. Ha orientado la ejecución de los planes especiales y la descentralización municipal.

 Sevilla (España)^d

El proyecto se ha ejecutado, desde su aprobación por la Comisión Europea en 1994, como un plan integral de rehabilitación. El objetivo principal del Proyecto URBAN "San Luis-Alameda de Hércules" ha sido la revitalización de tres barrios del sector norte del casco histórico, que presentaban múltiples deficiencias tales como la antigüedad de la infraestructura básica, la escasa actividad económica, graves problemas sociales, ausencia de equipamientos y la falta de comunicación con el resto de la ciudad; sumadas a la fuerte presencia de solares y edificios en ruinas, graves barreras arquitectónicas y cableado aéreo, alto índice de analfabetismo y desempleo, y masiva concentración de marginalidad.

 (Continúa)

Recuadro V.1 (conclusión)

Los principales lineamientos de intervención fueron el aumento y mejora de infraestructura, dotación de equipamientos sociales y recreativos, mejoramiento de las condiciones medioambientales, rehabilitación y puesta en valor del patrimonio cultural y rehabilitación edilicia, generación de desarrollo económico, y prevención de asistencia social y sanitaria. La participación ciudadana estuvo organizada en asociaciones vecinales y grupos juveniles.

La creación de un Consejo Social URBAN canaliza los intereses públicos y privados, facilitando la participación activa de los vecinos en el diseño, desarrollo y ejecución de las actuaciones. Se ha conseguido la participación de más de un millar de personas en programas de dinamización social y cultural.

La sostenibilidad de este proyecto se ha conseguido por medio de la actuación integral, la participación ciudadana y la difusión del programa. Es un proyecto que ha merecido reconocimientos y felicitaciones internacionales.

Conclusiones

Las innovaciones en las políticas urbanas son diversas y tienen un universo muy amplio, todas están ligadas a la conservación del medio ambiente urbano (construido o natural) y orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Están supeditadas a la idiosincrasia de cada pueblo, región, o sociedad; a su situación geográfica, al desarrollo político y administrativo alcanzado y a la satisfacción de las diversas necesidades que, al igual que los objetivos, dependen de la época y los cambios que cada sociedad permita de acuerdo con su grado de organización.

^a Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", "La recuperación del Centro Histórico de la Habana Vieja", *Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000* (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

^b M. L. Polichetti y otros, "Conclusiones y recomendaciones", *Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos*, Quito, Abya Yala Ediciones, 1994.

^c Francisco Bonilla, "El Centro Histórico de Montevideo", *Centros Históricos de América Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001.

^d Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", *Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000* (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

El entendimiento de las dimensiones del patrimonio cultural. Una actitud diferente y una nueva "sensibilidad" hacia el patrimonio cultural de las ciudades son urgentes para definir políticas que sean capaces de conciliar los intereses de renovación urbana con la creación de un ambiente favorable a los procesos de valorización del patrimonio cultural; que relacionen la dimensión simbólica del patrimonio urbano con las dimensiones políticas, socioeconómicas y técnicas; que amplíen la base conceptual e incluyan en la noción de patrimonio cultural no sólo el sitio urbano o los monumentos históricos, sino también el paisaje natural y construido, los usos y costumbres, la lengua, los ritos, y las tradiciones. El valor no depende de su magnitud, sino de su autenticidad y reconocimiento como símbolo de la historia y la identidad de la comunidad que lo construyó y lo mantuvo (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2
LAS DIMENSIONES DEL PATRIMONIO CULTURAL

Okotoks (Canadá)

Esta experiencia vincula la conservación del territorio y los recursos naturales a la rehabilitación de su centro histórico, bajo la consideración de que hay un límite geográfico y un uso de recursos que no se pueden sobrepasar, desechando el modelo de crecimiento ilimitado y que compromete el futuro. El municipio optó por un modelo alternativo, consiguiendo un mayor equilibrio entre los aspectos sociales, económicos y ambientales bajo una visión colectiva de prioridades: unificación de conciencia social, administración de recursos, oportunidad económica y responsabilidad fiscal. La conjunción de una comunidad participativa que da rumbo a su futuro y una administración capaz de traducirla en políticas de beneficio social, sirvió como ejemplo para que otras zonas aledañas se anexaran al territorio y pudieran ser tomadas en cuenta en una sola gestión gubernamental.

Zhouzhuang (China)

En los planes presentados para rescatar a la Ciudad Vieja de Zhouzhuang, de más de 900 años de antigüedad, situada al margen del río Azul, en China, se aspira a la conservación del medio ambiente y se expresa el deseo de que sea nominada e incluida en la lista de ciudades Patrimonio de la Humanidad. El desafío es la rehabilitación urbana, el mejoramiento de la infraestructura como muestra del desarrollo de su cultura regional, la explotación del turismo nacional e internacional mediante la conservación del medio ambiente, recuperando el paisaje histórico y humano, característicos de su cultura, sobre la base del lema "La Ciudad Vieja es la vida de Zhouzhuang". La ciudad tiene uno de los estándares más altos de metros cuadrados residencial por habitante, gracias a la reutilización de esta zona, que es apoyada con políticas de nueva vivienda. "Todo el mundo tiene casa y todo el mundo es feliz en su casa".

Fuente: Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", "Okotoks Sostenible: Transmitir un legado (Canadá)/Conservación de la Ciudad Vieja de Zhouzhuang, término municipal de Kunshan, Jiangsu (China)", Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000 (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

La construcción de políticas de desarrollo económico. Este "mandato" ha de ser una responsabilidad prioritaria de las instituciones públicas de distinto nivel institucional, considerando que es necesario crear un ambiente propicio para inversiones privadas y públicas orientadas a competir en el mercado regional, sin deslindarse de la responsabilidad de atender a muchos espacios que tienen valor para el gran colectivo comunitario y que no son interesantes para la inversión privada (véase el recuadro V.3).

Recuadro V.3
POLÍTICAS DE DESARROLLO ECONÓMICO:
TURISMO/VIVIENDA/COMERCIO INFORMAL

La Habana (Cuba)^a

El fondo patrimonial propio que se explota en favor de la zona histórica permite la reinversión de utilidades en programas y obras que garanticen la puesta en marcha de nuevos procesos de revalorización del patrimonio, sobre todo procurando nuevos usos de suelo en actividades terciarias y de servicio al turismo, actividades que son valoradas como posibilidad de desarrollo económico y de servicio a la vivienda. Asimismo, en la recuperación puntual del Barrio de San Isidro, se ha propugnado, que además de que no exista ningún tipo de discriminación —principio nacional desde 1959—, se mantengan los valores culturales, que en esta zona son homogéneos y ampliamente practicados.

Quito (Ecuador)^b

Desde 1996, la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito (ECH), ente de capital mixto, desarrolla programas de vivienda en el centro histórico para cuyo fin, utiliza mecanismos financieros de la banca tradicional, un crédito externo del BID y una línea de crédito otorgada por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Bono de la Vivienda), lo que le ha permitido ofertar cerca de 360 unidades habitacionales. En la actualidad trabaja con la reinversión de capital y autofinanciamiento de los proyectos. La inversión total, solamente en el área de vivienda, sobrepasa los 6 millones de dólares. Además, con el programa “Pon a punto tu casa” —mediante un pequeño crédito de 4 000 dólares por propietario, otorgado por la Junta de Andalucía-España— se facilita el remozamiento de fachadas y arreglos menores en el interior de las edificaciones (arreglos en cubiertas, canales, instalaciones eléctricas y sanitarias), es decir, actividades exclusivamente de mantenimiento.

Montevideo (Uruguay)^c

Montevideo ha gestionado varias líneas de acción y crédito: Banco Hipotecario del Uruguay otorgó créditos para la rehabilitación de viviendas en el período 1987-1996.

El Servicio de Tierras y Viviendas de la Intendencia de Montevideo trabaja con grupos de familias mediante cooperativas de vivienda, y dentro de ellas, la de ayuda mutua.

El Programa de Reciclaje de Viviendas, dirigido por la Intendencia Municipal de Montevideo, ha realizado varias acciones cooperativas, haciendo de la autogestión un mecanismo posible en el financiamiento de la recuperación de viviendas.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente otorga préstamos a sectores de medianos y bajos recursos económicos.^c

Lima (Perú)^a

El plan de recuperación del Centro Histórico está dirigido a mejorar las condiciones socioeconómicas del área y a lograr un ordenamiento del uso de su suelo, a fin de rescatarlo como un lugar para vivir y trabajar. Las acciones

(Continúa)

Recuadro V.3

de recuperación del centro histórico se ha propuesto la recuperación del espacio público, en consideración de que dicho centro se había convertido en un gran mercado callejero. El comercio informal en esta ciudad es un fenómeno "básicamente andino", a consecuencia del abandono del agro y la falta de medios de subsistencia de la población rural a su llegada a la ciudad, que no encuentra en muchos casos otros medios de sobrevivencia que éste.

Esta actividad es por su naturaleza generadora de exclusión social y contribuye a acelerar el proceso de deterioro urbano, agravado a su vez por la recesión y los problemas económicos. La extensión de este tipo de comercio, representado básicamente por puestos callejeros, condujo al cierre de varios espacios públicos al tránsito peatonal y vehicular, y por consiguiente, a un desordenado uso del suelo.

La concertación entre la administración municipal y los comerciantes tuvo éxito y ellos aceptaron su relocalización en otras áreas de la ciudad.

Ouagadougou (Burquina Faso) ^d

Uno de los problemas de gestión urbana que hubo que enfrentar fue la ocupación ilegal del espacio, con los consecuentes efectos sobre el tráfico, y las malas condiciones higiénicas y de inseguridad. Para solucionar estos problemas, la municipalidad llevó a cabo un proyecto de formalización del comercio informal, con la dotación de puestos de trabajo en un emplazamiento fijo y estable.

La estrategia aplicada fue la negociación con los diferentes grupos y la consideración de sus necesidades y deseos. Se construyeron 365 tiendas modernas, y además se les ofreció a los comerciantes del sector informal una mayor seguridad. Los recursos que se invirtieron provienen del presupuesto municipal y los beneficiarios estuvieron de acuerdo en pagar por el emplazamiento de sus comercios.

Esta iniciativa ha demostrado la necesidad de colaborar con los beneficiarios y conseguir que paguen alquiler por los nuevos comercios, así como por el mantenimiento de las infraestructuras realizadas, su mejoría estética, además del mejoramiento de las condiciones de seguridad e higiene.

Conclusión

La dinámica del desarrollo socioeconómico en las áreas históricas está ligada a la complementación entre los entes gubernamentales y los privados. Los primeros deben garantizar que los segundos cuenten con seguridad jurídica para el desarrollo de sus actividades. La planificación que se realice en estas áreas deberá equilibrar las actividades de vivienda, comercio, administrativas, de servicios, y de turismo, de tal manera que ninguna prevalezca sobre otra o desvirtúe la polifuncionalidad de estas áreas.

^a Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", "La recuperación del Centro Histórico de la Habana Vieja (Cuba)" y "Reubicación de la venta ambulante, experiencias con éxito para la recuperación del espacio público en Lima (Perú)", Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000 (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

^b "Una historia con futuro", Centros Históricos de América Latina y el Caribe, Fernando Carrión (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001.

^c Francisco Bonilla, "El Centro Histórico de Montevideo", Centros Históricos de América Latina y el Caribe, Fernando Carrión (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001.

^d Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000 (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

Por su parte, el planteamiento de políticas de desarrollo económico deberá tener presente:

- que se interviene en áreas históricas que constituyen recursos urbanos no renovables de gran valor (recurso escaso al que se encuentra agregado un valor simbólico). Éstas pueden generar ingresos para las economías locales y vincularse con otras políticas de desarrollo urbano local;
- que existe una responsabilidad intra e intergeneracional de cara al futuro, como es la de transmitir el legado recibido, mejorado y enriquecido con nuevos símbolos;
- que se deben aprovechar las ventajas comparativas que poseen las áreas centrales en comparación con el resto de la ciudad. Éstas representan una alternativa importante para enfrentar la expansión de la ciudad y los servicios ante el crecimiento urbano; la utilización del patrimonio construido y equipamientos e infraestructuras abandonadas permite la potenciación del uso del recurso y la generación de conciencia sobre el bien común que no debe dilapidarse;
- la realización de alianzas estratégicas con diversos actores, para compatibilizar las acciones de desarrollo y de preservación patrimonial;
- el mejoramiento de la calidad de vida de la gente que vive en estas áreas, con la potenciación de los recursos patrimoniales urbanísticos y arquitectónicos por medio de proyectos de habitación, educación, comercio, servicios de apoyo para la población local y formulación de políticas sociales y culturales orientadas a la lucha contra la pobreza y a beneficiarse de las ventajas comparativas del área;
- que la gran diversidad del patrimonio intangible: artesanías, música, gastronomía, medicina tradicional y farmacopea, expresiones artísticas, constituye potencialidades que debidamente organizadas y promocionadas apoyan la lucha para superar la pobreza;
- que las áreas centrales son los espacios propicios para generar la interculturalidad y trabajar en proyectos que tiendan a la eliminación de la exclusión social.

Instauración de nuevas estructuras administrativas. Resulta fundamental la creación de entidades con autonomía administrativo-financiera en los municipios, sean éstas públicas, mixtas u otras, que apoyadas por mecanismos legales y operativos facilitan la gestión y permiten

un mejor gobierno de la ciudad. Experiencias de nuevas modalidades administrativas bajo diferentes figuras de constitución, como las sociedades de capital mixto, las fundaciones público-privadas o la colocación de bienes culturales en la bolsa de valores, “bursatilización del patrimonio”, y las asociaciones de los propios habitantes adoptadas indistintamente para la gestión de los centros históricos en Guanajuato, La Habana, Ciudad de México y Quito, por citar sólo algunas, aseguran la sostenibilidad de los proyectos de rehabilitación (véanse los recuadros V.4 y V.5).

Recuadro V.4
NUEVAS ESTRUCTURAS ADMINISTRATIVAS

Cotacachi (Ecuador)

Es una de las zonas más pobres del país (80% de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza), con alto índice de analfabetismo, víctimas de racismo, inseguridad ciudadana, machismo, aislamiento por ausencia de infraestructura de comunicación, capacidad restringida de comercialización y producción agrícola (entre los pequeños agricultores indígenas), insuficiente comercialización de productos artesanales, y aprovechamiento deficiente del potencial turístico. El entorno medioambiental es afectado por contaminación fluvial, deforestación, residuos sólidos, y la municipalidad es pobre en recursos, y depende de las transferencias estatales.

Se planteó un plan de desarrollo cantonal, en el que se considera la modernización municipal, el mejoramiento de los servicios sociales, una nueva gestión urbana por medio de colaboración pública y privada y participación ciudadana y comunitaria, organizadas en asamblea de los cantones, comités intersectoriales (salud, educación, turismo y producción, gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, organización de niños y jóvenes), consejo parroquial, federación vecinal.

El proceso de democratización se sostiene en los aspectos: i) social: reforzamiento de la organización de la sociedad civil; ii) legal: esfuerzos por mantener vigentes las declaratorias de “Cantón saludable” y “Cantón ecológico”; iii) institucional: funcionamiento permanente de las mesas y el comité para el desarrollo cantonal; iv) generacional: incorporación de niños y jóvenes; v) uso racional de los recursos, tanto propios como los provenientes de las ONG y vi) la implicación ciudadana en el desarrollo local.

La ejecución del programa cuenta con aportes de entidades internacionales y de la propia comunidad que dobla el presupuesto municipal.

La gestión y el desarrollo a nivel local han conseguido que se produzca un involucramiento de los ciudadanos y una política de armonización dentro de un territorio diverso desde el punto de vista ecológico. La participación ciudadana tiene representación en las diversas organizaciones rurales o urbanas, estructuradas en cinco mesas, las que son una fuente permanente de propuestas y acciones para el mejoramiento y puesta en marcha del plan de desarrollo. Como resultado de ello, se ha elevado el nivel de vida de la población y se ha contribuido a reforzar la democracia.

Fuente: Biblioteca “Ciudades para un futuro más sostenible”, “Democratización de la gestión municipal para un desarrollo equitativo y sostenible. Cotacachi (Ecuador)”, *Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000* (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

Recuadro V.5
CONCIENCIA CIUDADANA

Alberta (Canadá)/Isla de Yoff (Senegal)

Asentamientos de las tribus metis y el poblado de Teunguene. En ambos casos han sido las propias comunidades las que han motivado e impulsado a los gobiernos a ocuparse de la preservación del medio ambiente, generador de las costumbres y tradiciones que constituyen sus culturas.

Se han propiciado acciones de coordinación y toma de decisiones participativas en un refuerzo de la capacidad institucional de los consejos municipales. Se procuró integrar los factores sociales y económicos que afectan a la calidad de vida con el medio ambiente, estimular un diálogo entre las tradiciones culturales y los nuevos medios de producción a fin de preservar el medio ambiente como medio de subsistencia, superando los conceptos segregadores y excluyente de "reserva ecológica".

Fuente: Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", "Iniciativa para la creación del Centro del Patrimonio Comunitario de Teunguene, Isla de Yoff (Senegal) y Un desarrollo económico culturalmente adecuado: los asentamientos de las tribus metis en Alberta (Canadá)", *Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000* (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

Creación de conciencia patrimonial. Para que se produzca un efectivo cambio con respecto a la percepción social del patrimonio, es preciso contar con una difusión adecuada de sus valores y símbolos a objeto de conseguir en la población el sentido de pertenencia a la ciudad como un espacio público compartido, con nuevas e imaginativas maneras de ver y disfrutar de los valores de la identidad sobre una base amplia de participación.

Generación de fuentes de financiamiento. A sabiendas de que una verdadera decisión de intervenir en las áreas centrales requiere de financiamiento, se deberán implementar los mecanismos que permitan conseguir que las inversiones sean atractivas. La creación de incentivos, regulaciones, y reformas tributarias institucionales y operativas hará posible incrementar la eficiencia de las inversiones. Se trata de instrumentos de gestión urbanística como los previstos en las reglamentaciones colombianas y brasileñas: derechos de construcción y desarrollo, principios y mecanismos de cobro y distribución de plusvalía, transferencias de derechos de desarrollo por la vía de compensaciones, impuestos sobre la propiedad predial y territorial urbana progresiva en el tiempo, expropiaciones con pago mediante títulos, creación de curadurías y veedurías, y acciones urbanas integrales.

Recuadro V.6
GENERACIÓN DE RECURSOS

México, Distrito Federal (México) ^a

Los programas “Échame una manita”, que aportan a la dinamización de la inversión en las áreas históricas para la creación de vivienda o su recuperación, son llevados a cabo por el Fideicomiso del Centro Histórico, una institución autónoma que capta recursos y los transmite, mediante proyectos u obras, a particulares interesados.

Quito (Ecuador) ^b

El 6% del impuesto a la renta que se produce en Quito es manejado por una unidad descentralizada: el Fondo de Salvamento, con un presupuesto anual de 12 millones de dólares. La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico de Quito, por medio de proyectos de comercialización de vivienda, genera rentas que le permiten continuar permanentemente propiciando programas y proyectos.

Conclusión

Las experiencias analizadas muestran que las fuentes de los recursos para llevar a cabo los planes y programas planeados son:

- Fuentes de recursos tradicionales.
- Recursos asignados por los gobiernos nacionales, seccionales y locales.
- Préstamos de entidades financieras internacionales de desarrollo.
- Asignaciones de entidades internacionales para programas concretos (el caso UNESCO).
- Asignaciones de ONG.
- Recursos obtenidos por el uso del suelo y las licencias de obra en entornos urbanos.

Fuentes de autogestión:

- Creación, administración y operación de fondos financieros propios para reinversión de proyectos.
- Cobro de impuestos locales a las actividades comerciales.
- Comercialización de productos culturales.
- Cobro de servicios culturales especializados y entradas a instalaciones recreativas y culturales.
- Creación de empresas rentables de gestión económica.
- Cobro por visitas a sitios intervenidos que sean de disfrute y ocio.

(Continúa)

Recuadro V.6 (conclusión)

- Creación de industrias relacionadas con las actividades de rehabilitación, cultura y turismo, que aporten al desarrollo económico.

Fuentes de recursos especiales:

- Operaciones mercantiles (importación y exportación).
- Aportes propios de cada actor social por propia iniciativa.
- Aportes e inversiones de empresas e industrias motivadas por el trabajo realizado.

^a Martha Sánchez López, "La rehabilitación de los centros históricos en México: un estado de la cuestión", documento presentado en el Seminario taller "Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos", México, D.F., 1994.

^b Biblioteca "Ciudades para un futuro más sostenible", *Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000* (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>), 2003.

Reformas jurídicas. Revisar los marcos jurídicos existentes será imperativo, tanto a nivel nacional como local, para que estén acordes con las nuevas demandas de desarrollo, armonicen las competencias y responsabilidades entre los gobiernos nacionales y locales, incorporen incentivos y sanciones, y cuenten con los mecanismos y herramientas que permitan agilizar los procesos administrativos.

Capacitación y modernización. Los gobiernos locales requieren fortalecer su infraestructura institucional con las capacidades necesarias para enfrentar las demandas de desarrollo; esto exige contar con personal formado y capacitado que pueda gerenciar y actuar debidamente sobre su territorio. Establecer programas de capacitación en áreas específicas y diversos niveles, vincularse con universidades e instituciones de formación, son algunas de las acciones que deben acompañar a los procesos de rehabilitación.

E. Las prácticas de acción

La administración pública de los distintos niveles institucionales, como ente responsable de la gestión de las áreas centrales y patrimoniales de las ciudades, precisa incorporar nuevos conceptos legislativos, administrativos y financieros que conduzcan a una verdadera política de recuperación, conservación y desarrollo de las áreas centrales de las ciudades, como parte consustancial de la mejora de calidad de vida y equidad del territorio. Esto exige que su gestión y administración estén estrechamente vinculadas al gobierno del territorio y a la satisfacción de las demandas comunitarias, en las que se encuentra imbricado el conjunto de bienes que constituyen los patrimonios tangibles e intangibles.

Pasar de una situación no deseada a otra que elimine los problemas y obtenga resultados, requiere de un conjunto de acciones que permitan, por una parte, la utilización óptima de los talentos humanos, recursos materiales y financieros, y por otra, que las decisiones que deban tomar los administradores conduzcan a que las áreas centrales de las ciudades sean sitios para vivir, caracterizados por su diversidad cultural y social, en los que la gente disfrute de sus símbolos y encuentre reflejados sus rasgos de identidad.

Los mecanismos que se propongan tendrán como condición el que puedan ser puestos en práctica, que se ajusten a la inmensa diversidad de factores culturales, sociales, económicos, técnicos y políticos, y que puedan adaptarse a un tratamiento integral y total, en el que se articule al hombre con su medio ambiente y cultura.

En la búsqueda de nuevas formas de hacer gestión urbana, las líneas de actuación que se planteen deberán responder a los principios propuestos por las administraciones y a las demandas definidas por los usuarios. Estos últimos no constituyen un único colectivo homogéneo, dada la diversidad de sectores de la sociedad y de intereses sobre la ciudad y sus áreas históricas.

A continuación se ilustran algunas líneas sobre las que los gobiernos nacionales y locales pueden trabajar en la rehabilitación de las áreas centrales de la ciudad.

1. Aspectos institucionales

a) Fortalecer las estructuras institucionales de las áreas centrales de las ciudades

Garantizar la sostenibilidad de las actuaciones en las áreas centrales de las ciudades y pueblos requerirá que las estructuras políticas y administrativas cuenten con estabilidad legal, administrativa y presupuestaria, y que su gestión tienda a la integración de estas áreas, al desarrollo de la ciudad en su conjunto y de la ciudadanía como forjadora de la cultura.

Lo anotado exigirá algunas acciones de reordenamiento en los roles y competencias entre los niveles de gobierno central y local.

Así, el nivel nacional deberá:

i) Armonizar su cuerpo legislativo, sin renunciar a las facultades de regulación sobre los patrimonios cultural y natural de los Estados, y adaptarlo para que los procesos de descentralización vigentes en la mayoría de los países de la región sean efectivos.

ii) Definir políticas y criterios generales de intervención para las áreas urbanas y territorios declarados bienes culturales de los países, que estén protegidos por las legislaciones nacionales.

iii) Promover en las instituciones sectoriales y regionales la realización de planes de protección de las áreas patrimoniales culturales y naturales, y dar apoyo a la organización de las estructuras administrativas a fin de garantizar la gestión.

iv) Construir políticas de conservación regional, que favorezcan la cooperación entre municipios y las agencias de desarrollo sectorial.

El manejo del territorio ha sido una competencia clásica de las municipalidades, pero las nuevas competencias por asumir con los procesos de descentralización, junto con la nueva demanda de manejo de las áreas centrales de las ciudades, requieren fortalecer las capacidades del nivel local para asumir las nuevas responsabilidades. Esto demandará la puesta en práctica de una estructura institucional con instrumentos idóneos y personal capacitado. Figuras como corporaciones, empresas u otras entidades de carácter mixto, en que aporta el Estado y moviliza recursos privados y voluntades ciudadanas, son ejemplos que apoyan el desarrollo de la gestión, junto con la creación de entes descentralizados con autonomía administrativa, legal y financiera.²

b) Contar con un cuerpo normativo y base legal como apoyo de la gestión

La inversión y la participación comunitaria en los procesos de rehabilitación de las áreas centrales de las ciudades precisan de mecanismos que incorporen a la comunidad mediante normativas concebidas no sólo como obligaciones reglamentarias e imposiciones financieras, sino además por medio de incentivos de diverso orden. Para conseguir esto se requerirán:

i) Reformas legales que eliminen o sustituyan normativas que ocasionan conflictos con los propietarios y beneficiarios poseedores de un bien cultural afectado por la legislación nacional o local.

ii) Creación de procedimientos de acción que permitan la participación de la comunidad en la protección del patrimonio cultural, a través de programas y proyectos con metas a corto, mediano y largo plazo.

iii) Articulación legal e institucional entre las normas urbanísticas y las de protección y conservación del patrimonio urbano-arquitectónico.

² Los casos de la administración de la zona centro y de la Empresa de Desarrollo del Centro Histórico en Quito, la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana en Cuba, el Fideicomiso de México, son ejemplos en que se han implantado entidades administrativas para la gestión de las áreas centrales.

iv) Creación de incentivos y canalización de recursos en la relación público-privada, tales como:

- subsidios en las tasas de interés y garantías estatales para proyectos con mayor riesgo financiero, pero de impacto social y cultural;
- canalización de líneas de crédito con condiciones atractivas para mejora de viviendas, microempresas productivas, jóvenes empresarios, en proyectos orientados a la generación de empleo que apoyen la rehabilitación integral de las áreas centrales de las ciudades;
- asistencia técnica subsidiada;
- “concesión de garantías” (coordinación para establecer esquemas mutuales);
- donaciones para proyectos prioritarios, sobre la base de criterios técnicos y mecanismos transparentes (métodos de evaluación y sistemas de control y adjudicación competitiva) para el sector privado, organizaciones no gubernamentales y de servicios financieros;
- incentivos tributarios a nivel local, relacionados con impuestos prediales y otros propios de cada localidad;
- incentivos a ONG y asociaciones que intervengan en las áreas históricas y en el patrimonio, tales como créditos de impuestos a la renta (Ayala, 1998).

v) Promover alianzas intersectoriales e interinstitucionales para el desarrollo de proyectos específicos que generen el financiamiento de recursos; y

vi) Crear incentivos, tasas e impuestos para contar con recursos que estimulen los procesos de rehabilitación de las áreas históricas de las ciudades.³

c) Dotación permanente de recursos

Para alcanzar la inclusión de recursos financieros destinados a políticas de intervención en las áreas centrales de las ciudades en los presupuestos gubernamentales, es necesario:

³ La creación del Fondo de Salvamento del patrimonio cultural y la deducción del impuesto a la renta para donaciones y subvenciones a proyectos específicos (Ecuador), y el Programa Nacional de Apoyo a la Cultura (PRONAC), con descuentos de impuestos a empresas inversionistas en proyectos culturales (Brasil), son algunos ejemplos de incentivos a nivel nacional y local para canalizar recursos.

i) Que las políticas formen parte de las agendas de gobierno y consten en los planes de desarrollo.

ii) Generar habilidades y destrezas gerenciales para formular y negociar proyectos con organismos internacionales y locales de todos los niveles institucionales, públicos y privados.

iii) Mantener una permanente coordinación entre políticas de desarrollo urbano y niveles administrativos, con el fin de canalizar inversiones en proyectos que contribuyan a la rehabilitación del área.

iv) Cambiar las concepciones tradicionales de análisis de costo-beneficio y rentabilidad para programas y proyectos e incorporar consideraciones de interés de bienes públicos que requieren subsidios.

v) Racionalizar las inversiones:

- cambio de prioridades en la asignación de recursos: privilegiar programas y proyectos de impacto que generen sinergias y sean sostenibles en el tiempo;
- concertar con el sector privado, desde la fase de planificación, la identificación y posterior ejecución de proyectos;
- identificar proyectos en el área cultural que permitan recuperar costos, por medio de venta de servicios y comercialización para cubrir al menos costos de operación y mantenimiento;
- optimizar uso de recursos administrativos, terciarizar servicios;
- instrumentos como compensaciones, impuestos progresivos sobre la propiedad predial edificada no usada o territorio no urbanizado, y expropiación, son algunas de las herramientas que pueden ser de utilidad para obtener recursos permanentes que permitirán a las administraciones mantener sostenible en el tiempo el proceso de rehabilitación.

vi) Generar fuentes autogestidas de ingresos para su reinversión en proyectos especiales, como:

- fondos financieros propios para el funcionamiento de proyectos;
- cobro de impuestos locales a las actividades comerciales;
- comercialización de productos culturales;
- cobro de servicios culturales especializados y entradas a instalaciones recreativas y culturales;
- creación de microempresas de apoyo a pequeños emprendedores;

- cobro por visitas a sitios intervenidos que sean de disfrute y ocio;
- creación de industrias relacionadas con las actividades de rehabilitación (cultura, turismo) que aporten al desarrollo económico.

d) Afianzamiento de los valores ciudadanos

Para garantizar el sentimiento de pertenencia e identidad de los habitantes con la ciudad y sus áreas centrales, es necesario implementar un componente formativo que difunda los valores y símbolos con los que se identifican los ciudadanos, protagonistas de la cultura y creadores de patrimonio, y su relación con el desarrollo local.

i) La divulgación de los contenidos culturales de las áreas centrales o centros históricos debe ser un proyecto de largo aliento, orientado a la protección y promoción de su valoración como un “bien social” y del “derecho” a conocerlos y disfrutarlos.

ii) Es preciso incorporar a los planes de rehabilitación nuevas perspectivas para la gestión cultural. “Programas sobre la memoria cultural, contar con inventarios de los bienes patrimoniales, definir recorridos y rutas patrimoniales, establecer cátedras de patrimonio e identidad que estimulen el reconocimiento, valoración y apropiación de estos referentes que constituyen el territorio cultural, el paisaje cultural en su sentido simbólico” (Calvo Posso, 2001).

- crear centros de recursos patrimoniales y rediseñar la tarea de los centros de difusión de la cultura (con nuevos papeles para las instituciones y comunidad del patrimonio, como museos, archivos, bibliotecas, centros de interpretación;
- difundir leyes y normas vigentes. Se necesita difundir la base jurídica legal para que los ciudadanos ejerzan sus derechos y obligaciones sobre la ciudad y sus bienes patrimoniales;
- difundir con transparencia las acciones que se proponen y la marcha de los proyectos: montos, proveniencia de fuentes de financiamientos y destino que se da a lo recaudado, beneficiarios, problemas que atacan. Este es un derecho para el ciudadano, que le permite participar como veedor y custodio de su ciudad, su patrimonio y su futuro;
- participación de los medios de comunicación como generadores de opinión y cultura participativa para ayudar a los procesos de desarrollo.

e) Fortalecimiento de las capacidades internas

La gestión en el ejercicio de decisiones y actuaciones no puede limitarse a los aspectos de tipo administrativo y de trámite, requiere además capacitación de sus talentos humanos para responder eficientemente a los condicionantes de todo tipo que los nuevos procesos requieren, sobre todo, para quienes son responsables de hacer políticas, plantear estrategias y ejecutar las acciones del desarrollo urbano y territorial y del manejo de áreas y aspectos vulnerables.

La educación formal y no formal ampliada a la población, a los políticos, administradores, intelectuales y profesionales, resulta vital para el entendimiento de que la conservación y rehabilitación de los centros históricos pueden constituirse en elementos indispensables para el proceso de desarrollo.

Algunos temas y aspectos necesarios de formación que deben considerarse, son:

- nuevas maneras de entender y mirar a los patrimonios cultural y natural de las ciudades, más allá de la visión exclusivamente culturalista, en su relación con el territorio y las prácticas sociales y la forma de insertarlas en el futuro;
- formación interdisciplinaria en economía y finanzas, sociología, geografía, antropología, historia, derecho, planificación del territorio para educadores; profesiones asociadas a actividades como turismo, vivienda, industria cultural; emprendedores para contar con nuevas pautas en el momento de redactar planes, programas y proyectos;
- formación en la gestión del territorio para obtener personal capacitado en la atención a las demandas sociales y la administración de los recursos culturales, financieros y humanos;
- formación y capacitación dirigida a periodistas para transmitir y difundir valores sociales y del legado cultural y natural;
- desarrollo de destrezas en manejo de conflictos y negociación. La gestión y el gobierno de las áreas centrales enfrentan fuertes tensiones e intereses de grupos poderosos e influyentes, con los que se requiere interactuar y negociar;
- formación en evaluación económica de proyectos, que incorpore también los valores no económicos ligados a la conservación y rehabilitación de los centros históricos (oportunidad para el desarrollo sobre la base de la provisión de mayores recursos de empleo, disminución de la pobreza y reducción de desempleo

y mantenimiento de un bien público para las generaciones futuras);

- formación para el manejo de desastres y prevención de riesgos a fin de garantizar ciudades seguras, debido al hecho ya mencionado que gran parte de los centros históricos y asentamientos humanos latinoamericanos se encuentran ubicados en zonas de riesgo, cuya vulnerabilidad aumenta;
- capacitación tecnológica y formación de mano de obra especializada que intervenga en los bienes culturales sin alterar su autenticidad, para permitir su uso y disfrute en condiciones de seguridad, calidad y confort;
- formación y capacitación dirigidos a los empleados municipales, tendientes al mejoramiento de la atención al cliente.

f) Nuevas prácticas de gestión con la comunidad

La intervención en la rehabilitación de las áreas históricas supone un proceso paulatino de cambio: de constituir una acción de orden estrictamente público y de gasto indefinido a la incorporación de diferentes agentes sociales y económicos que proporcionen, en algunos casos, la rentabilidad económica financiera mediante la generación de ganancias, y en otros, la rentabilidad social por medio del mejoramiento de las condiciones de vida y de ingresos de los grupos que en ella participan.

Lograr lo anterior implicará:

- incorporar la gestión social participativa a los procesos de rehabilitación, desterrando aquellas actitudes de intervención unilateral que entrañan la ejecución de obras ajenas a la comunidad. Sus saberes y capacidades deberán ser reconocidos como la fuerza para cimentar y garantizar su desarrollo;
- crear facilidades e instancias que posibiliten la real participación comunitaria por la vía de una política que articule a los actores estratégicos, identifique a los agentes económicos clave, obtenga las decisiones en la gestión de fondos, facilite la movilización de instituciones públicas y privadas y la articulación de ONG en torno de objetivos comunes;
- convertir el desarrollo de proyectos con participación ciudadana en una sana práctica. La definición de compromisos para cada una de las fases de elaboración permitirá el involucramiento y la defensa de sus bienes como derechos y responsabilidades adquiridos en la construcción de ciudadanía. La institucionalización de veedurías, como una de las posibilidades

de participación de la comunidad, permitirá la colaboración y retroalimentación en los proyectos y acciones destinados a introducir los correctivos necesarios, que satisfagan las aspiraciones y necesidades de los actores;

- buscar canales, métodos de análisis y mecanismos orientados a la participación, específicos para cada comunidad y cada sector, a fin de hacer que las áreas centrales sean un espacio para la participación social e institucional de intercambio y cooperación mutua.

Algunos de los mecanismos usados son:

- encuestas públicas; buzones abiertos; cuestionarios casa por casa; campañas en los medios de comunicación; programas de radio especializados; artículos de prensa; agrupaciones barriales y sectoriales; talleres participativos; asambleas comunitarias; trabajo de profesionales especializados en temas sociales; encuestas sociales continuas sobre los resultados;
- apoyar la modernización de las prácticas productivas y comerciales existentes, que por sus características artesanales o de especialización son parte intrínseca de la riqueza y diversidad de saberse en las áreas históricas de las ciudades. Esto permitirá consolidar las economías locales;
- llevar a cabo alianzas estratégicas con sectores tradicionales de inversión: sector de la construcción e inmobiliario, industria, artesanía, comercio, infraestructura urbana, turismo, para orientar inversiones que permitan desarrollar políticas de rehabilitación, mediante proyectos de generación de empleo, reutilización del parque construido, mejoramiento de servicios y, en general, del ambiente construido;
- creación de empresas e industrias vinculadas a las acciones de conservación, rehabilitación y mantenimiento, que produzcan empleo para los mismos pobladores de las áreas centrales a fin de promover el desarrollo económico y permitir que los flujos de capitales se den en la misma zona, reactivando el comercio y otras actividades conexas.

2. Aspectos técnicos

a) Nuevas concepciones de la planificación

Las áreas históricas no pueden ser vistas ni afrontadas como hechos aislados. Ellas son parte importante de las ciudades y deben estar conectadas no sólo a los planes urbano-territoriales, sino que estrechamente ligadas al proceso de desarrollo de los países. Sólo en la medida en que la conservación de los recursos patrimoniales culturales y naturales —considerados “bien común” de los países— estén debidamente utilizados y manejados se obtendrá un desarrollo equilibrado.

Se necesita romper el hábito de la planificación sectorial y el tratamiento de las áreas históricas como temas de alta especialidad del patrimonio edificado, con el objeto de establecer metodologías de “planificación integrada” a las que se vinculen las áreas centrales con sus especificidades y que sirvan de base para la gestión e intervención, y en las que se establezcan políticas culturales y sociales que recuperen el equilibrio económico y social de estas zonas.

Las especificidades a considerar son:

i) La diversidad funcional, social y cultural, desterrando la tendencia a especializarlas con usos de exclusividad cultural, de turismo, comercio o de mono-actividad. Los programas a implementarse como prioritarios y fundamentales, son:

- reforzamiento de la característica residencial y actividades conexas;
- puesta en marcha equilibrada de actividades terciarias y turísticas;
- solución de problemas de seguridad ciudadana;
- reorganización de las actividades comerciales informales y otras, cuyos niveles afecten a la calidad de vida de la población;
- proyectos sociales orientados a la cohesión social y la equidad de género, la eliminación de la segregación espacial y la exclusión social;
- proyectos destinados a solucionar problemas medioambientales, de transporte e infraestructura urbana;
- replicar en otras zonas de la ciudad las experiencias positivas.

ii) La rehabilitación de las áreas centrales no puede permanecer aislada de las dinámicas económicas; sus bienes y actividades son los principales recursos para ser potenciados. El desarrollo económico y social que se genera

mediante los beneficios proporcionados por el turismo, la vivienda y las industrias culturales tiene efecto en la recuperación ambiental del área, la generación de empleo y actividades comerciales y de servicio, y la disminución de los niveles de pobreza.

iii) Aprovechar los recursos existentes en estas áreas para implantar equipamientos que se vinculen y sean un aporte a la estructura urbana. Recuperar los espacios públicos cuya calidad permita valorar las actividades colectivas significativas.

iv) Definir directrices para la ocupación de zonas que circundan a las áreas centrales protegidas, determinando su relación paisajística y su normatividad.

v) Estudiar las actividades económicas que inciden en el desarrollo o afectación de las áreas históricas y coordinarlas, en un marco adecuado, como recurso en entornos de desarrollo sostenible.

vi) Consolidar programas y elaborar proyectos orientados a la conservación y desarrollo de las áreas históricas, definidos mediante metas a alcanzar, factibles de ejecutar y plazos a cumplir. Proyectos basados en la racionalización de recursos y capacidades institucionales.

vii) La definición de prioridades, los tipos de intervención y las acciones que se realicen deben ser productos de una concepción integral, en que las propuestas de conservación del patrimonio cultural y natural, la gestión social mediante la participación comunitaria y visión de género, y la educación —pilar fundamental de las actuaciones— sean ejes transversales de las ejecuciones cuyo propósito sea obtener:

- la continuidad operativa de los proyectos;
- la aceptación de los beneficiarios;
- el uso efectivo de los recursos e instalaciones;
- las soluciones económicamente asequibles; y
- la participación progresiva en el desarrollo sostenible y el afianzamiento de las políticas social, cultural y económica.

3. Incorporación de nuevos instrumentos

La revisión o elaboración de instrumentos de planificación es la oportunidad para avanzar en la creación de condiciones que garanticen la integración de las áreas centrales con su entorno inmediato, buscando el equilibrio de usos y actividades en relación con la preservación del paisaje.

i) El conocimiento de las áreas históricas y del patrimonio cultural no debe consistir sólo en saber “como conservarlos”, privilegiando los aspectos

tecnológicos, sino que las acciones que se propongan deben estar estrechamente vinculadas tanto al conocimiento de los diferentes niveles de afectación de su conservación y rehabilitación, como de los diversos efectos, sean estos directos o indirectos, provenientes de la intervención, que deberán ser analizados en forma sistemática y permanente.

Para ello se recomienda la creación de indicadores que permitan cuantificar los resultados efectivos de cada grupo de proyectos y sus impactos, medidos por medio de una evaluación. Los resultados permitirán la retroalimentación y ajustes del plan como lecciones aprendidas y prácticas a replicarse o corregirse.

ii) Implantación de sistemas de seguimiento y evaluación de los planes. Existe la tendencia a minimizar el uso de estas herramientas bajo el supuesto de gasto excesivo en comparación con otras prioridades de inversión. Este concepto deberá cambiarse por el de inversión, en la medida en que estos instrumentos son útiles para:

- mejorar los procesos de planificación;
- implantar la retroalimentación de los planteamientos con los que se cierran los ciclos de proyectos;
- asegurar la continuidad en el tiempo de los procesos de rehabilitación planteados, que redundarán en la optimización de recursos y garantizarán la sostenibilidad de las acciones en el tiempo;
- propiciar el cumplimiento de metas y objetivos institucionales.

Algunas de las modalidades usadas para la retroalimentación de los resultados de planes y proyectos, son:

- la creación de observatorios y portales;
- la comunicación continua con la sociedad a través de consultas ciudadanas sobre la participación, uso y disfrute de los proyectos ejecutados. Estas consultas proporcionan datos sobre niveles de participación y motivación ciudadana;
- el análisis de los resultados de los proyectos en los aspectos financiero, físico y social.

Estas herramientas sirven también para el análisis continuo del estado de la organización en relación con sus recursos financieros y humanos, cuyos resultados permitirán corregir desviaciones y contar con bases ciertas para las auditorías estatales y comunitarias.

iii) La modernización de los sistemas informáticos, el uso de cartografía digital, la actualización de catastros, la sistematización y unificación de información, la revisión de trámites y servicio de atención al

cliente, el fortalecimiento de las unidades de control y administración del territorio y otras herramientas e instrumentos permitirán la eficiencia y eficacia en la rehabilitación de las áreas centrales.

Recuadro V.7
LA EXPERIENCIA MEXICANA: ASPECTOS COMUNES

México ha participado en el encuentro *"Evaluación de la Gestión de las Ciudades Patrimonio Mundial de América Latina"* presentando seis casos de ciudades patrimoniales, lo que permitió una identificación más precisa de la experiencia mexicana de protección patrimonial y sus aspectos comunes, que se entregan a continuación.

- Sistema de planeamiento estructurado e integrado con el proceso de gobierno, estableciendo directrices y estrategias entre los niveles de gobierno regionales y municipales.
- Énfasis en la integración de los objetivos y programas de protección con los programas de desarrollo turístico, de fortalecimiento económico y de rescate de la centralidad de las ciudades.
- Existencia de legislación de protección en el ámbito nacional, regional y municipal.
- Existencia de planes regionales y municipales de protección de centros históricos, y de instrumentos legales, urbanísticos, financieros y promocionales que tienden a crear un ambiente positivo en la conservación.
- Desarrollo de una gestión más autónoma de los recursos públicos, por medio de la creación en el municipio y el ámbito privado de patronatos y fideicomisos.
- Búsqueda de consenso entre gobierno, empresarios y sociedad, teniendo como objetivo la captación de recursos y la ejecución de programas y acciones de protección.
- Procura del rescate y la valorización de los valores culturales, fisonómicos y panorámicos de los centros históricos.
- Tendencia a la mercantilización del patrimonio cultural, expresada en el propósito de colocar los bienes culturales en la bolsa de valores, la llamada "bursatilización" del patrimonio, cuya experiencia está en ejecución en el Centro Histórico de Guanajuato.
- Ejecución de programas y acciones encaminados a la mejoría de la imagen urbana.

Esta experiencia intenta responder a los principios de conservación integrada, poniendo énfasis en la mercantilización de los bienes culturales. Este aspecto, al mismo tiempo que se propone asegurar los recursos necesarios para la conservación del patrimonio, puede poner en riesgo los valores culturales y los aspectos simbólicos de la cultura material e inmaterial, debiéndose tener también en consideración que una de las dificultades que se han presentado en lo que respecta al control urbano es la poca conciencia patrimonial.

Recuadro V.8
LA EXPERIENCIA BRASILEÑA: ASPECTOS COMUNES

El trazo común de las ciudades del patrimonio mundial situadas en Brasil es la desigualdad de experiencias y acciones desarrolladas, aun cuando existen instrumentos de protección, sobre todo legales y urbanísticos.

Los puntos analizados son los siguientes:

- Existencia de legislación de protección en el ámbito nacional, regional y municipal.
- Existencia de incentivos a la cultura y del Programa Nacional de Apoyo a la Cultura (PRONAC) que asegura rebaja de impuestos a las empresas inversionistas en proyectos culturales.
- Prioridad en los planes y proyectos ejecutados por las instituciones públicas en diversas ciudades del patrimonio (Olinda, San Luis y Salvador) a las acciones de restauración o revitalización, de acuerdo con objetivos turísticos.
- Elaboración en el ámbito nacional del Programa Monumenta/BID, con el objetivo de captar recursos a través de préstamos internacionales.
- Inexistencia de evaluación y monitoreo en la ejecución de los planes y proyectos.
- Inexistencia de representación de la sociedad civil o de los empresarios en las instancias que tratan de la gestión de los centros históricos.
- Poco compromiso de los gobiernos municipales en el control urbano.
- Existencia de una política de capacitación profesional, con apoyo del Centro Internacional para el Estudio de la Preservación y la Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM), la UNESCO, Organización de las Ciudades del Patrimonio Mundial (OCPM) y Ciudades del Patrimonio Mundial (CPM), dirigida al contexto latinoamericano.
- Inexistencia de un inventario capaz de proporcionar las bases y prioridades de programas y proyectos de conservación.
- Discontinuidad de planes y programas según los cambios políticos.

Entre los puntos antes enumerados es evidente que no se observan los principios de la conservación integrada. Tampoco se puede identificar una tendencia a la sostenibilidad en los aspectos económicos, y de promoción social y continuidad de valores ambientales y culturales. Esto trae como consecuencia la mala gestión de los recursos públicos y la poca capacidad de mantenimiento de los valores singulares y específicos en cada centro histórico.

Fuente: Vera Millet y Virginia Pontual, "Evaluación de la gestión de las ciudades patrimonio mundial de América Latina", Recife, Centro Internacional para el Estudio, Preservación y Restauración de la Propiedad Cultural, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, World Heritage Center (CECI/ICCROM/OVPM/UNESCO/WHC) 1999, inédito.

Recuadro V.9
LA EXPERIENCIA CUBANA: ASPECTOS COMUNES

La experiencia cubana de las ciudades de Trinidad y La Habana posee directrices comunes en la gestión de las ciudades, dada la existencia de un aparato político centralizado en que el planeamiento es el pilar fundamental del sistema de gobierno.

Los principales elementos de esta experiencia son:

- Sistema de planeamiento fuertemente estructurado, en que la participación de la comunidad es parte de la estructura política y del sistema decisor.
- Financiamiento de las actividades de conservación —mantenimiento y conservación del patrimonio edificado, personal técnico y administrativo— por medio del impuesto sobre la actividad turística.
- Escasez de recursos en todos los niveles de gobierno que asegura la consolidación de una práctica de conservación integrada.
- Búsqueda de aplicación de los principios de conservación integrada, con énfasis en la etapa del monitoreo.
- Integración de los objetivos y planes de conservación con los sectoriales de desarrollo social, cultural y económico, esto último pronunciadamente basado en el turismo.
- Búsqueda y adopción de nuevas soluciones técnicas en las obras de conservación ante la escasez de recursos.
- Ausencia de conflictos en lo que respecta al control urbano.
- Búsqueda de calificación de mano de obra mediante las escuelas taller, teniendo como objetivo la promoción social y difusión de las técnicas tradicionales.
- Elevado grado de conciencia patrimonial.

Es importante destacar que la experiencia cubana es ejemplar en lo que respecta a los principios de conservación integrada. Entre tanto, la cuestión de escasez de recursos que condujo a la adopción de soluciones creativas, puede también colocar en riesgo la propia sostenibilidad y permanencia del patrimonio.

Fuente: Vera Milet y Virgínia Pontual, "Evaluación de la gestión de las ciudades patrimonio mundial de América Latina", Recife, Centro Internacional para el Estudio, Preservación y Restauración de la Propiedad Cultural, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, World Heritage Center (CECI/ICCROM/OVPM/UNESCO/WHC) 1999, inédito.

F. Conclusiones

Las grandes decisiones que afectan a las ciudades no son eminentemente técnicas y de mera gestión. Las “políticas son las decisiones que afectan al uso del espacio público, a la vivienda, a la movilidad. Política es la opción de convivir con la injusticia o declarar la guerra a la exclusión, a las situaciones de marginación generadas en torno al sexo, la edad, el origen o la falta de recursos económicos. Políticas son las acciones que se emprendan para amparar a los mayores o para brindar ofertas de ocio a los jóvenes. Políticas son en suma gran parte de las medidas que comprometen el futuro de ese organismo vivo y extremadamente delicado que es una ciudad” (Jiménez, 2002).

Citamos este razonamiento porque ante la pregunta de ¿cómo hacer operativos los instrumentos y estrategias de gestión para la recuperación de las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas, y cómo generar ciudades sostenibles desde el impulso de las áreas centrales?, la respuesta que surge es que el gran impulso que demanda iniciar un proceso de rehabilitación de las áreas históricas debe estar incorporado en quienes toman las grandes decisiones, de modo que modifiquen sus agendas de trabajo y sus prioridades y comiencen a pagar la gran deuda pendiente de haberlas abandonado al ostracismo y a la exclusión, desterrando para siempre aquellas ideas de que intervenir en estas zonas es un lujo inadmisibles en atención a otras prioridades sociales.

Cambiar este imaginario exige:

- descubrir las potencialidades que tienen las áreas centrales y lugares históricos de las ciudades a fin de incorporarlas al desarrollo económico, social y cultural de ellas mismas y del país;
- destacar que sus potencialidades no se limitan a la generación de rentas obtenidas por la explotación de sus recursos; sino que implican aspectos que conforman la cultura e identidades locales y que se convierten en elementos decisivos para el desarrollo local, bajo el principio de conservación y desarrollo;
- reconocer que representan para la ciudad y la comunidad una gran inversión acumulada en equipamiento, infraestructura, riqueza cultural y arquitectónica, que usada debidamente permite corregir las inequidades y equilibrar las diferencias en las ciudades;
- entender que son una alternativa válida ante los costos que supone el crecimiento y la expansión del territorio urbanizado. Mejorar su funcionalidad es la oportunidad para que el manejo

responsable de las herencias culturales esté en condiciones de competitividad y de mercado para la atracción de inversiones y crecimiento económico;

- considerar que en la construcción del centro histórico, como un “espacio público compartido”, existe lugar para la construcción intercultural, la integración y la articulación con el resto de la ciudad, mediante el liderazgo de las instancias de los gobiernos nacionales y sectoriales promoviendo la participación comunitaria y el desarrollo de programas y proyectos que generen empleo, lucha contra la pobreza, salud ambiental y calidad de vida;
- tener conciencia del compromiso intergeneracional que implica el manejo de los recursos y valores del patrimonio; su relación con el territorio y el paisaje (bienes no renovables), su permanencia, autenticidad, uso, disfrute y las condiciones en que se legan a las futuras generaciones, son responsabilidades de los actuales beneficiarios.

Siendo “la ciudad” el mayor hecho cultural y la integradora del pasado, el presente y el futuro, exige grandes esfuerzos por hacerla sostenible y prepararla para el futuro y su desarrollo. Regresar a mirar las áreas centrales de las ciudades es construir el camino a la sostenibilidad, no verlas como un conjunto de “antigüedades” cargado de valores nostálgicos, sino que a partir del descubrimiento de lo que entraña y guarda la memoria, reconocer la rica diversidad de las culturas y etnias locales, desempolvar sus potencialidades para hacerlas más vivibles, y asumir los retos, ya que como decía Martí, “nadie se libera de su tiempo”.

Bibliografía

- Alexander, M. (2000), «Privatizaciones en Argentina» en *Privatizaciones e impacto en los sectores populares*, Baima, M. y Rofman, A.B. (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial/Editorial Belgrano.
- Allen, Adriana y otros (2002), “Sustainable Urbanisation, Bridging the Green and Brown Agendas”, Londres, University College, inédito.
- Antúnez, L. y M. Galilea (2002), “Servicios públicos urbanos en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Arriagada, Camilo (2002), “Elementos conceptuales y de estrategia para la Superación de la Pobreza Urbana en América Latina”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(2000), *Pobreza en América Latina: nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 27 (LC/L.1429-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.107.
- Artana D. y otros (1998), *Regulation and Contractual adaptation in Public Utilities. The Case of Argentina*, Washington, D.C.
- Ayala Oramas, Ulpiano (1998), *Instrumentos para la financiación y el desarrollo institucional de la conservación del patrimonio histórico inmueble*, Bogotá, Dirección del Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (DNPC), Editorial Impresos.
- Azfar, Omar y otros (1999), *Descentralización, gobierno y servicios públicos. El impacto de arreglos institucionales. Una revisión de la literatura*, Maryland, Centro del Diagraphma, Universidad de Maryland, mayo.
- Banco Mundial (2002), “La situación de los pobres con respecto a la prestación de servicios urbanos. El caso de tres ciudades centroamericanas”, *Pobreza y prestación de servicios*, vol. 1, Washington, D.C.
- _____(2001), “Public-private partnerships for urban services”, *The Challenge of Urban Government. Policies and Practices*, M. Freire y otros (comp.), Londres, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.

- _____(2000), *En el umbral del siglo XXI. Informe sobre el desarrollo mundial, 1999-2000*, Madrid, Banco Mundial/ Mundi-Prensa.
- _____(1999), *A Strategic View of Urban and Local Government Issues: Implications for the Bank*, Washington, D.C.
- _____(1998), “Participación del sector privado en la prestación de servicios urbanos”, *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, E. Rojas y otros (comp.), Londres, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____(1998b), *Cultura y desarrollo en el milenio, los retos y las respuestas*, Washington, D.C.
- _____(1997), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997*, Washington, D.C.
- _____(1995), “Argentina. Managing Environmental Pollution: Issues and Options”, Report N° 14070-AR, Washington, D.C.
- _____(1994-1996), *Programa de indicadores urbanos*, Washington, D.C.
- Barajas Cabrales, Luis Felipe (coord.) (2002), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Basañes, Federico, Evamaría Uribe y Roberto Willig (2002), *¿Puede la privatización entregar infraestructura para América Latina?*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Batley, R. (2001), “Comparisons and lessons”, *Local Government in Europe*, Richard Batley (comp.), Birmingham, Universidad de Birmingham.
- _____(1998), “Partnerships in urban service provision: are they working?” (<http://www.id21.org>).
- Biblioteca “Ciudades para un futuro más sostenible” (2003), “Buenas prácticas del concurso internacional Dubai 2000” (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/00/lista.html>).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano: desafíos y oportunidades*, Washington, D.C.
- _____(1996), *Public Utilities Policy*, Washington, D.C.
- Bielsa, Marcelo (1930), *El régimen municipal*, Buenos Aires, Ediciones La Ley.
- Birdsall, Nancy y John Nellis (2002), *Ganadores y perdedores de la privatización*, Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Global (CGD).
- BLP (Best Practices and Local Leadership Programme) (2003), “Dubai International Award for Best Practices in Improving the Living Environment” (<http://www.sustainabledevelopment.org/blp/awards/2000winners/2000main.html>).
- Bonilla, Francisco (2001), “El centro histórico de Montevideo”, *Centros históricos de América Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Borja, Jordi (2002), “L’urbanistica per le città dell’America Latina”, *La città inclusiva. Argomenti per la città dei pvs*, Marcello Balbo (comp.), Milán, Franco Angeli.
- Brakarz, José, Margarita Greene y Eduardo Rojas (2002), *Ciudades para todos: la experiencia reciente en programas de mejoramiento de barrios*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Brunstein, F. (2001), “Environmental Management of Small and Medium Sized Cities in Latin America and The Caribbean” (<http://www.iadb.org/sds/doc/ENVJdeVriesE.pdf>).

- Busso, Gustavo (2001), "Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del Siglo XXI" (<http://www.redadultosmayores.com.ar/docsCEPAL.htm>).
- Calvo Posso, Ana Maria (comp.) (2001), *Políticas y gestión para la sostenibilidad del patrimonio urbano*, Colección biblioteca del profesional, Bogotá, D.C., Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- Carrión, Fernando (2002), "Centri storici e attori patrimoniali", *La città inclusiva. Argomenti per la città dei pvs*, Marcello Balbo (comp.), Milán, Franco Angeli.
- ____ (2000), "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina" (<http://www.cebem.com/centdocum/documentos/docpdf/d-uevastendencias.PDF>).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002a), *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (LC/G.2183-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- ____ (2002b), Vulnerabilidad sociodemográfica: viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas; síntesis y conclusiones (LC/G.2170(SES.29/16)), documento presentado en el vigesimonoveno Período de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 6 al 10 de mayo de 2002.
- ____ (2002c), "Los adultos mayores en América Latina y Caribe: datos e indicadores" (<http://www.redadultosmayores.com.ar/docsCEPAL.htm>).
- ____ (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- ____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- ____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Santiago de Chile.
- ____ (1999), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.
- ____ (1998), *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (LC/L.1132), Santiago de Chile.
- Clingermayer, V.J. y otros (2001), *Institutional Constraints and Policy Choice, An Exploration of Local Governance*, Nueva York, Universidad de Nueva York.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)) (2001), *The State of the World's Cities, 2001*, Nairobi.
- Cointreau-Levine, S. (1994), "Desechos sólidos sector privado/rellenos sanitarios", serie Gestión urbana, vol. 13, Quito, Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Comisión Europea (1996), *Boletín de la Unión Europea, Suplemento 2. Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte*, Ginebra.
- Corrales, M.E. (1999), *Modernización de los servicios públicos por redes: eficiencia económica y solidaridad social*, Caracas.
- Cunill Grau, N. (2000), "Responsabilización por el control social", *La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*, Buenos Aires, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Chias J. (1995), *Marketing público. Por un Gobierno y una administración al servicio del público*, Madrid, McGraw Hill.
- Chisari, Omar, Antonio Estache y Carlos Romero (1999), "Winners and losers from the privatization and regulation of utilities: lessons from a general equilibrium model of Argentina", *Revista Económica del Banco Mundial*, vol. 13, N° 2.

- Davey, Kenneth (1995), "Elementos de la gerencia urbana", serie Gestión urbana, N° 11, Washington, D.C., Programa de Gestión Urbana (PGU).
- De Mattos, Carlos (2001), "Metropolización y suburbanización", *Revista EURE*, vol. 27, N° 80, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura Pontificia Universidad Católica de Chile.
- De Sebastián, Luis (2001), "Estrategia de gestión de servicios públicos en el ámbito local", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Delfino, José A. y Ariel A. Casarin (2001), "La reforma del sector de las utilidades en la Argentina", paper de Discusión, N° 2001/74, Washington, D.C., Universidad de Naciones Unidas/ Instituto Mundial para la Investigación del Desarrollo Económico (WIDER), septiembre.
- Devas, Nick (1999), *¿Quién realmente toma decisiones en el gobierno de la ciudad? La relación entre el gobierno urbano, entrega del servicio y pobreza, tema urbano del gobierno, de la pobreza y de las sociedades documento*, Birmingham, Departamento Internacional del Desarrollo, Escuela del Orden Público, Universidad de Inglaterra, marzo.
- Devas, Nick y otros (2001), *Urban Governance and Poverty: Lessons from The Study of Ten Cities in The South*, Birmingham, Universidad de Birmingham.
- Dirven, Martine (2002), "Economic Distance and Clusters", documento presentado en el Curso de especialización "Gestión de ciudad y territorio", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Universidad de Chile/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (CEPAL/U.CH./MINVU).
- Duhau, E. (1991), "Gestión de los servicios urbanos en México: alternativas y tendencias", *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Marta Schteingart y Luciano d'Andrea (comp.), México, D.F., Colegio de México.
- Fernandes, Edesio (2002), "The influence of de Soto's "The mystery of capital", *Land Lines. Newsletter of Lincoln Institute of Land Policy*, Land Lines.
- Finot, Iván (2001), *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*, serie Gestión pública, N° 12 (LC/L.1521-P; LC/IP/L.188), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.64.
- Forsthoff, Ernst (1958), *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- Foster, Vivien (1996), *Policy Issues for the Water and Sanitation Sectors*, Washington, D.C., agosto.
- Freire, Mila y Richard Stern (comps.) (2001), *Los retos del gobierno urbano*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Guislain Pierre (1997), *The Privatization Challenge. A Strategic, Legal and Institutional Analysis of International Experiences*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Gulyani, Sumila (1999), "Demand-Side Approaches to Planning Water Supply Provision", World Bank Institute Urban and City Management Program Paper, Washington, D.C.
- Hardoy, Ana y R. Schusterman (1999), "Las privatizaciones de los servicios de agua potable y saneamiento y los pobres urbanos", *Medio ambiente y urbanización*, año 15, N° 54, Buenos.Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo América Latina (IIED-AL), diciembre.
- Harpham, T. y K.A. Boateng (1997), "Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries", *Habitat International*, N° 21.

- Henry, Fabrice (1997), "Financiando servicios ambientales urbanos en América Latina y el Caribe", documento presentado a Reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Barcelona, marzo.
- Hettich, W. y otros (2000), *Rules, Politics and the Normative Analysis of Taxation*, Ottawa.
- Hicks, Norman y Quentin Wodon (2002), "El logro de los ODM en América Latina: resultados preliminares", *En Breve*, N° 8, septiembre.
- Hood, C. y otros (1988), *Delivering Public Services in Western Europe. Sharing Western European Experience of Para-Government Organization*, Londres, Sage.
- ICMA (International City/County Management Association's) (1990), *Managing for Tomorrow: Global Change and Local Futures*, Amy Cohen Paul (comp.), Washington, D.C.
- IIG (Equipo Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya) (1999), *Global Urban Indicators Database*, Ginebra, Observatorio Urbano Mundial.
- Isham J. y otros (1999), "What determines the effectiveness of Community-based Water Services?", Maryland, Universidad de Maryland, inédito.
- Jeannot, G. (1998), *Les usagers du service public*, París.
- Jiménez, Trinidad (2002), "Una nueva política para las ciudades", *El País*, Madrid.
- Jordan, Ricardo y Daniela Simioni (comps.) (1998), *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana (LC/L.1117)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jouravlev, A. (2001), *Regulación de la industria de agua potable; volumen 1: necesidades de información y regulación estructural, serie Recursos naturales e infraestructura*, N° (LC/L.1671-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.206.
- Joyce, P. (1999), *Strategic Management for the Public Services*, Buckingham, Open University Press.
- Kay, James (2002), "Lecturas sobre autoorganización y sistemas complejos" (<http://www.jameskay.ca/>).
- Kaztman, R. y otros (1999), "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay", Documento de Trabajo, N° 107, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Kessides, C. (1994), "Opciones institucionales para la disposición de la infraestructura", paper de discusión, N° 212, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kowarik, Lucio (1996), "Explotación urbana, luchas sociales y ciudadanía: retazos de nuestra historia reciente", *Revista de Estudios Sociológicos*, N° 42, México, D.F., El Colegio de México, septiembre-diciembre.
- Kunstler, James Howard (1993), *The Geography of Nowhere: The Rise and Decline of America Man Made Landscape*, Nueva York, Simon and Schuster.
- Leeuw, V.F. (1998), "Subsidies as a tool of Government - Theory and practice", *Carrots, Sticks and Sermons*, New Brunswick.
- Lincoln Institute of Land Policy (2002), "Access to Land by the Urban Poor. Annual Roundtable", Cambridge.
- Litvack, J. y otros (1998), *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Lundsgaard, V.J. (2002), *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Lungo, Mario (2002), "Large urban projects: a challenge for Latin American cities", *Land Lines. Newsletter of Lincoln Institute of Land Policy*, Land Lines.

- Mac Donald, Joan y Daniela Simioni (1999), *Consensos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre asentamientos humanos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 21 (LC/L.1330-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.38.
- Mac Donald, Joan y Roland Ziss (2000), "Living and working in the informal sector", *Sum Consult*, Berlín.
- Martínez de Vedia, R. (2000), *La regulación de servicios públicos domiciliarios*, Buenos Aires, Grupo Espeleológico Argentino (GEA).
- Mayntz, R. (2000), "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", *Instituciones y desarrollo*, N° 7, noviembre.
- McGinnis, M. (comp.) (1999), *Polycentricity and Local Public Economies*, Michigan. <http://www.indiana.edu/~workshop/publications/volume2.html>
- Milet, Vera y Virginia Pontual (1999), "Evaluación de la gestión de las ciudades patrimonio mundial de América Latina", Recife, inédito.
- MINVU (Ministerio de Vivienda y Urbanismo) (1999), *Espacio urbano, vivienda y seguridad ciudadana*, Santiago de Chile.
- Mora y Araujo, Manuel (2002), *La estructura social de la Argentina: evidencias y conjeturas acerca de la estratificación actual*, serie Políticas sociales, N° 59 (LC/L.1772-P), Santiago de Chile, setiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.85.
- Naciones Unidas (2002), *World Urbanization Prospects. The 2001 Revision*, Nueva York.
- ____ (2001a), *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Nueva York.
- ____ (2001b), "Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)" (A/CONF.165/14), Nueva York.
- ____ (1972), "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano" (A/Conf.48/13/Rev.1), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996), *Responsive Government. Service Quality Initiatives*, París.
- ____ (1991), *Urban Infrastructure: Finance and Management*, París.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1995), "Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile", documento presentado en el Taller de exclusión social, Santiago de Chile.
- Oliás de Lima, J. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Madrid, Prentice-Hall.
- Pérez Sánchez, L. (1998), *Servicio público. Técnica de protección al usuario*, Buenos Aires, Universidad Austral.
- Peterson, G.E. (1997), "Descentralización en América Latina", *Learning Through Experience*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Piedrahita D. (2001), "La experiencia de Empresas Públicas de Medellín", La ciudad en el siglo XXI, Robert Daughters y Eduardo Rojas (comp.), Washington, D.C., Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Pérez, P. (2001), "Foro electrónico sobre servicios urbanos" Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (<http://www.eclac.cl>).
- ____ (2000), *Servicios urbanos y equidad en América Latina: un panorama en base a algunos casos*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 26 (LC/L.1320-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.95.

- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Responding to Citizen's Needs: Local Governance and Social Services for All*, Estocolmo.
- Polichetti, M.L. y otros (1994), "Conclusiones y recomendaciones", *Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos*, Quito, Abya-Yala Ediciones.
- Ravallion, Martin y Quentin Woodon (1997), "Poor Areas or Poor People" (<http://www.worldbank.org>).
- Rodríguez, Alfredo y Fabio Velásquez (comps.) (1994), *Municipio y servicios sociales públicos: gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Colección de Estudios Urbanos, Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Rodríguez, Jorge y Miguel Villa (1998), "Distribución espacial de la población, urbanización y ciudades intermedias: hechos en su contexto", *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana (LC/L1117)*, Ricardo Jordan y Daniela Simioni (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sabatini F. (1999), "Tendencias de la segregación residencial urbana en latinoamérica: reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile", ponencia presentada en el seminario "Latín América: Democracy, Markets and Equity at the Threshold of New Millenium", Suecia, Universidad de Uppsala, 1 al 3 de setiembre.
- _____(1998), "Direcciones para el futuro", *Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: Propuesta para la gestión urbana (LC/L1117)*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sagredo, Francisco (2002), "Planificación en políticas urbanas y servicios públicos locales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Salamon, L.M. (comp.) (2002), *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*, Oxford.
- Sánchez López, Martha (1994), "La rehabilitación de los centros históricos en México: un estado de la cuestión", documento presentado en el Seminario taller "Rehabilitación integral en áreas o sitios históricos latinoamericanos", México, D.F.
- Sassen, Saskia (1997), *Las ciudades en la economía mundial*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella.
- _____(1991), *La ciudad global: Nueva York, Londres y Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Schteingart, M. (1991), "Los servicios urbanos en el contexto de la problemática ambiental", *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Marta Schteingart y Luciano d'Andrea (comp.), México, D.F., Colegio de México.
- Stein, Robert (1990), *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Stren, R. (2001), "Private involovement in the provision of public services", *The Challenge of Urban Government. Policies and Practices*, M. Freire y otros (comp.), Londres, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial.
- Stuart Mill, J. (1977), *Sobre la libertad*, Madrid.
- Szalachman, Raquel (2000), *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*, serie *Financiamiento del desarrollo*, N° 103 (LC/L.1417-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.89.
- Tabatabai, Hamid (1996), *Poverty and Inequality in Developing Countries: A Review of Evidence*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Todó, A. (1991), "Teoría y estimación de la demanda de bienes públicos locales", *Invitación a la teoría económica*, R. Marimón y otros (comp.), Barcelona, Ariel.
- Tudela, Fernando (1991), "Usos del suelo, vivienda y medio ambiente", *Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente*, Marta Scheingart y Luciano d'Andrea (comp.), México, D.F., Colegio de México.
- Ugaz C. y otros (2003), *A Fair Deal for Consumers? The Impact of Latin America's infrastructure reforms*, Washington, D.C., Instituto de Desarrollo Económico/ Universidad de las Naciones Unidas.
- Ugaz C. (1999), "Access to Regulated Utilities in Latin America", documento de trabajo presentado en el Taller "Ahora las instituciones. Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina", Washington, D.C., Universidad de las Naciones Unidas.
- Unión Europea (2002), "Sustainable Urban Development in the European Union: A Framework for Action" (<http://www.europa.eu.int>).
- Urbiztondo, S. y otros (1999), *Electricity, Natural Gas and Telecommunications*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Velzquez, F. (1994), "La gestión local de los servicios públicos", *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, A. Rodríguez y F. Velásquez (comp.), Santiago de Chile, Ediciones SUR.
- Vispo, A. (1999), *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Grupo Editorial Norma.
- Vives, A. (1997), *Private Infrastructure: Ten Commandments for Sustainability*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ward, Peter (1995), "The successful management and administration of world cities: mission impossible?", *Ciudades del mundo en un Mundo-Sistema*, Paul L. Knox y Peter J. Taylor (comp.), Cambridge, Universidad de Cambridge, julio.
- _____(1991), *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, México, D.F., Editorial Alianza.
- Yepes, V.G. (1990), *Management and Operational Practices of Municipal and Regional Water and Sewerage Companies in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.
- Zancheti, Silvio (2000), "Centro de Conservación Integrada Urbana y Territorial CECL, "Estrategia de entrenamiento para la gestión de conservación territorial y urbana en América latina: una propuesta", documento de discusión, Recife, inédito.
- Ziccardi, Alicia (comp.) (2001), "Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina", Colección Grupo de Trabajo CLACSO, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

