

LC/G.2210-P
Noviembre de 2003

Este libro se elaboró en la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL en el marco del proyecto “Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe” (GUDS), gracias a la colaboración del Gobierno de Italia. Marcello Balbo fue el compilador de la versión original italiana; Ricardo Jordán y Daniela Simioni son los compiladores de la versión en castellano.

Copyright © Naciones Unidas 2003
Todos los derechos están reservados
Impreso en 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, EE.UU. 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.

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.03.II.G.146

ISSN impreso: 0252-2195
ISSN electrónico: 1727-0413
ISBN 92-1-322259-9

CUADERNOS DE LA CEPAL

88

LA CIUDAD INCLUSIVA

*Marcello Balbo
Ricardo Jordán
Daniela Simioni
Compiladores*



RACIONES UNIDAS



Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe



Santiago de Chile, 2003

Dedicado a nuestra querida amiga Sandra Sánchez, que nos acompañó en la preparación de este libro.

SUMARIO

	<i>Página</i>
Introducción	9
Ciudad y economía: La ciudad eficiente, <i>Annik Osmont</i>	11
Ciudad y pobreza: El paradigma cualitativo de la pobreza urbana, <i>Ronaldo Ramírez</i>	29
Ciudad y descentralización: La gestión urbana descentralizada, <i>Marcello Balbo</i>	59
Ciudad y planificación: La urbanística para las ciudades de América Latina, <i>Jordi Borja</i>	81
Ciudad y suelo: La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas, <i>Alain Durand-Lasserve</i>	105
Ciudad y centros históricos: Centros históricos y actores patrimoniales, <i>Fernando Carrión</i>	129
Ciudad y servicios: Producción y gestión de los servicios urbanos, <i>Carole Rakodi</i>	153
Ciudad y transporte: La movilidad urbana, <i>Ricardo Montezuma</i>	175
Ciudad y sostenibilidad: Desarrollo urbano sostenible, <i>Rod Burgess</i>	193
Ciudad y violencia: Seguridad y ciudad, <i>Laura Petrella, Franz Vanderschueren</i>	215
Ciudad y género: Una ciudad más justa: el género y la planificación, <i>Caren Levy</i>	237
Ciudad y alimentación: Alimentarse en la ciudad, <i>Marcello Balbo</i>	259
Ciudad y desastres naturales: Planificación y vulnerabilidad urbana, <i>Daniela Simioni</i>	279
La ciudad inclusiva, <i>Marcello Balbo</i>	305

INTRODUCCIÓN

Para enfrentar los desafíos que surgen en las políticas urbanas y habitacionales de América Latina y el Caribe, el proyecto “Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible” (GUDS), financiado por el Gobierno de Italia y llevado a cabo por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL, promovió distintos programas e iniciativas para capacitar a profesionales y técnicos del área de asentamientos humanos.

Con las actividades de formación el Proyecto ha buscado actualizar y perfeccionar los conocimientos y las aptitudes de los profesionales que operan en los temas del hábitat, así como aportar algunas alternativas instrumentales de gestión urbana al diseño e implementación de estrategias y políticas públicas urbanas. Se ha buscado preparar a profesionales para encabezar o integrar equipos que promuevan, encarguen, preparen o supervisen la elaboración de planes de desarrollo urbano y territorial y pongan en práctica instrumentos y estrategias de gestión urbana.

Desde el punto de vista de los contenidos, ha sido importante hacer una capacitación abierta tanto a los instrumentos y estrategias como a los contenidos teóricos y metodológicos. En la perspectiva de proporcionar a los estudiantes de América Latina y el Caribe un material teórico de apoyo que proporcionara una visión de los últimos adelantos en materia de importantes temas urbanos, se decidió traducir al español el libro “La ciudad inclusiva”, compilado por Marcello Balbo en la versión original italiana. El libro recoge el afán de realizar una sistematización muy necesaria de los temas de la ciudad, de su gestión y de su papel clave en los procesos de transformación y de crecimiento del territorio, y es un aporte muy valioso a la capacitación.

El compendio de textos se pensó como un material que acercara a los estudiantes en formación en planificación urbana y territorial a los temas considerados prioritarios en los países en el camino del desarrollo. Los nuevos análisis e interpretaciones de los distintos capítulos toman como puntos de partidas los fenómenos de la globalización, la descentralización y la creciente importancia de la incorporación del sector privado en áreas que tradicionalmente habían sido de competencia pública, todos elementos que obligan a una nueva lectura de las perspectivas y de las políticas para la ciudad.

Los temas que se analizan son, entre otros: los desafíos de la urbanización, la ciudad eficiente, la pobreza urbana, la gestión urbana descentralizada, la propiedad del suelo, los centros históricos, los servicios urbanos, la movilidad, el desarrollo urbano sostenible, la seguridad, la perspectiva de género y la vulnerabilidad urbana.

Como enseñanzas obtenidas después de tres años en capacitación, vale la pena resaltar algunas líneas que han trazado nuestro camino. Frente a una gran heterogeneidad de situaciones urbanas la capacitación de los profesionales que responden a los problemas tiene que ser lo suficientemente flexible para no presentar respuestas preelaboradas cuando los problemas locales son muy distintos. La capacitación tiene que dirigirse a un espectro amplio de profesionales, provenientes de distintos niveles institucionales e instituciones tanto públicas como privadas, porque la gestión urbana democrática necesita de interlocutores del gobierno central, dirigentes comunitarios, líderes vecinales, técnicos, consultores, planificadores profesionales, miembros de ONG, y la capacitación desde el punto de vista de los contenidos necesita presentar y analizar los temas teóricos para no perder el sentido más estratégico del desarrollo local. Finalmente, desde un punto de vista más metodológico y pedagógico, es fundamental formar personas con diversas aptitudes, con sentido de la perspectiva, que puedan desenvolverse en distintos entornos y sean capaces de articular los procesos que están ocurriendo en las ciudades.

Se han detectado efectos positivos de la actividad de capacitación a medida que ha aumentado la cantidad de profesionales formados, en cuanto a una mayor articulación regional basada en la red de ex alumnos, una concientización institucional incipiente acerca de la importancia de la sostenibilidad en la gestión urbana y habitacional, y sobre todo un mejor conocimiento, a nivel técnico, de los instrumentos para abordar los asuntos prioritarios de las ciudades y territorios del continente.

La actividad de capacitación de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, que seguirá más allá de la finalización del Proyecto GUDS, seguirá incorporando este texto como material de apoyo a la capacitación futura en los temas de planificación y gestión urbana y territorial.

CIUDAD Y ECONOMÍA

La ciudad eficiente

Annik Osmont *

1. Ciudad y desarrollo económico

La importancia de la ciudad como sector de intervención es ya ampliamente reconocida. Lo es todavía más en el contexto de la globalización que, con la apertura de los mercados a los intercambios internacionales, ha determinado un continuo aumento de las tasas de urbanización, reforzando los mecanismos de concentración de la población en general y, en particular, la formación de grandes áreas metropolitanas. Esta preeminencia de las leyes del mercado se traduce en una carrera desenfrenada hacia la ganancia obtenida de espectaculares reestructuraciones económicas y territoriales, que dan un nuevo empuje a los procesos de aglomeración. Las áreas metropolitanas, tanto las viejas como las emergentes, se transforman en lugares de la nueva modernidad: es aquí donde se concentran las infraestructuras para el desarrollo, como las plataformas portuarias y aeroportuarias, las redes viales de mejor calidad, los parques científicos, todos elementos que tienen el objetivo de ofrecer a las multinacionales el máximo de las economías de escala y las ventajas comparativas para satisfacer sus deseos de ganancia y lograr captar las inversiones.

Al igual que los países del Norte, los países en desarrollo no escapan a estas profundas transformaciones que, en el contexto de la liberalización, comportan la aparición en la escena de nuevos actores, o su reforzamiento allí donde ya operaban: inversores (grandes empresas multinacionales) y operadores privados (grandes sociedades de servicios) que disponen de cuantiosos recursos financieros, frente a los cuales es difícil que los gobiernos nacionales o los actores urbanos tradicionales, como las instancias descentralizadas del Estado, las grandes empresas públicas o las sociedades de servicios permanezcan insensibles.

* Annik Osmont enseñó durante muchos años en el Institut Français d'Urbanisme de París donde se ocupó de cuestiones urbanas en los países en desarrollo, desde un enfoque sociológico y político. Actualmente es responsable de la Secretaría científica del *Programme de la recherche urbaine pour le développement* del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia.

Paradójicamente, la presencia en aumento de actores privados poderosos se realiza en una fase en la cual un viento de democracia sopla cada vez más fuerte sobre el mundo, y la dimensión local asume un peso creciente: actores de la democracia representativa (alcaldes, concejales comunales), pero también de la democracia participativa (la “sociedad civil”, asociaciones, movimientos de base) que luchan contra las desigualdades sociales que derivan de la globalización, y que buscan proponer sus ideas sobre la ciudad buscando soluciones alternativas.

Esto requiere una revisión profunda de las teorías y de las prácticas urbanísticas, requiere sobre todo que las políticas urbanas se reformulen. La ciudad siempre fue instrumento y producto del desarrollo económico y social, pero desde que se intenta producir mejor y hacer funcionar mejor las ciudades, los urbanistas buscan responder a una doble exigencia, que los actuales modelos de urbanización no hacen sino acentuar. De hecho, lo que a ellos se les solicita es:

- Hacer que las ciudades sean el mejor soporte posible para el desarrollo, entendido esencialmente como desarrollo económico. Aunque presente desde siempre en la planificación urbana, el objetivo cada vez más explícito es aquel de la ciudad como motor del crecimiento económico, mientras la dimensión política de la intervención urbana tiende a desaparecer.
- Hacer que quien vive en la ciudad y produce riqueza pueda integrarse lo mejor posible en el proceso de desarrollo y, por lo tanto, en el espacio urbano. De aquí, dos hipótesis diferentes: aquella que afirma el derecho a la ciudad para todos, y aquella que en búsqueda de la máxima eficiencia económica, reserva tal derecho sólo a quien esté en condiciones de hacer aumentar la productividad urbana, y por consiguiente puede transformarse en ciudadano a pleno título.

Los dos aspectos de esta exigencia, ciudad productiva y función social de la ciudad (la ciudad inclusiva), rara vez han sido conciliables. Históricamente, las políticas urbanas estuvieron con frecuencia caracterizadas por el objetivo de promover el crecimiento económico. Pero a diferencia del pasado, hoy este objetivo se coloca en la perspectiva del actual proceso de globalización, de un capitalismo ultraliberal. Esta evolución caracteriza desde hace una veintena de años a todas las políticas de ayuda al desarrollo urbano, es decir, las multilaterales, como las del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo, y las bilaterales.

Inicialmente tales políticas miraban a integrar los segmentos de población urbana considerados marginales, pero potencialmente productivos, con el fin de mejorar la contribución de la ciudad a la formación de la riqueza nacional e internacional. Hoy el aspecto “económico” tomó completamente la delantera sobre la dimensión “social”, que era vista como el ámbito de una indispensable gestión de las relaciones sociales, a menudo conflictivas. El objetivo declarado

es aquel de hacer las ciudades más productivas, mejorando en primer lugar el sistema de las infraestructuras y, en segundo lugar, garantizando en la medida de lo posible la paz social a quien pretenda invertir en la ciudad. Si se adoptan medidas de inclusión de la población urbana, ellas apuntan al conjunto de la población, en consideración de una búsqueda casi obsesiva de la productividad y de la eficiencia económica: es la ciudad como totalidad de funciones que deviene el objeto de intervención, no más pedazos de la ciudad, barrios irregulares o ámbitos sectoriales delimitados.

Sin embargo, la globalización y metropolización se realizan en un marco de fuerte inestabilidad que perturba, a corto plazo, las modalidades de la urbanización y de la gestión urbana, que normalmente se desarrollan en el mediano o largo plazo. Los tiempos del crecimiento económico se redujeron fuertemente a causa, sobre todo, de la inestabilidad de los mercados financieros globalizados y esto origina nuevos problemas cuya aparición imprevista ha sido algo para lo cual los expertos no estaban preparados: las graves crisis financieras que golpean frecuentemente a las grandes metrópolis han hecho vulnerable a todo el contexto de la urbanización y al conjunto de la población urbana. La deslocalización de las actividades económicas determina el despido de centenares o miles de trabajadores, con un tajante aumento de la desocupación y la ulterior expansión del sector informal, activando importantes flujos migratorios tanto al interior de los países como hacia el exterior.

En Asia oriental y meridional, se ha registrado un fenómeno inquietante año tras año: a las “burbujas inmobiliarias” que se forman simultáneamente con las “burbujas financieras”, siguen desastrosas crisis inmobiliarias que acompañan a las crisis financieras o las preceden, y nuevas formas de pobreza urbana golpean a las mismas clases medias. Los centenares de nuevos ricos que por la crisis de 1997-1998 en Yakarta (Indonesia) se encontraron en extrema pobreza de un día para otro, ocuparon por meses las primeras páginas de los diarios. En Brasil las clases medias urbanas fueron perjudicadas por una crisis menos grave, que se acentuó con el ajuste estructural, mientras Argentina atraviesa una crisis violenta, igual a la que sacudió a Asia.

En situaciones de este tipo, en las cuales las ciudades se encuentran de hecho en el centro de una profunda transformación social, con frecuencia los gobiernos locales, y también los nacionales, y sus expertos, no han podido mantener bajo control esta nueva realidad mediante los tradicionales instrumentos de la planificación urbana.

2. El ajuste estructural de las ciudades

De hecho, en este nuevo escenario, las reglas del juego se definen más que nunca a nivel internacional, el de los organismos de ayuda al desarrollo, los únicos en condiciones de proporcionar respuestas apropiadas a esta situación difícil, respuestas que están guiadas por el criterio de la eficiencia económica y del rendimiento del capital invertido.

El desarrollo urbano es visto más que nunca como un componente del desarrollo económico y los organismos internacionales, en primer lugar el Banco Mundial,¹ han creado una serie de estrategias de intervención para mejorar la eficiencia de la ciudad. El estrecho vínculo entre objetivos urbanos y objetivos macroeconómicos llevó al Banco a elaborar un modelo de desarrollo urbano único, válido en todas las latitudes y en cualesquiera condiciones: un modelo fundado en las prioridades y criterios arriba mencionados y propuesto, en virtud de la condicionalidad de la ayuda, como lo único posible. Se hace muy claro que el desarrollo urbano es visto como un elemento, junto a los otros, del ajuste estructural.

Es necesario retroceder a los años noventa para comprender las recientes tendencias, y también la verdadera y propia camisa de fuerza que representa aquello conocido como el “consenso de Washington”. Desde que la atención se concentró en los problemas económicos, en el ajuste estructural, en los desequilibrios del balance y en aquellos derivados de políticas monetarias que se consideran inapropiadas, las estrategias elaboradas han mirado el desarrollo como un problema técnico, para el cual son necesarias y suficientes soluciones técnicas a nivel de planificación económica, políticas comerciales y fijaciones de precios, y del ámbito institucional del funcionamiento macroeconómico. En este escenario, al final de los años ochenta se asistió a la consolidación de las tesis de la escuela de la economía institucional (Williamson, 1994), que tuvo un peso sustancial en la formulación del llamado consenso de Washington.

La liberalización de los mercados y la libre competencia reclamaban la reducción, por todos los medios posibles, de todos los costos de transacción, incluidos aquellos políticos y sociales. Para impulsar el desarrollo se hacía necesario poner en movimiento una serie de reformas necesarias, pero también suficientes: control del déficit del presupuesto y política monetaria, apertura de las fronteras comerciales y apoyo a una mayor competencia. La privatización de las empresas públicas, de los servicios públicos y de instancias cada vez más numerosas del aparato estatal ha sido un elemento fundamental de este proceso.

Muy pronto el acento se puso sobre otro elemento, con la toma de conciencia de cuán importante era para el buen funcionamiento de los mercados la “infraestructura institucional” (Stiglitz, 2000). Por esto los gobiernos se vieron obligados a eliminar las distorsiones creadas para el “buen funcionamiento” del mercado por el proteccionismo, las subvenciones, el mantenimiento de las empresas nacionales, las reglamentaciones del trabajo, consideradas demasiado favorables a los trabajadores. Siempre con la idea de reducir los costos de transacción, pareció oportuno reformar profundamente los sistemas de protección social, en primer lugar la salud, las jubilaciones y la educación.

¹ El Banco Mundial sólo aporta alrededor de la mitad del total de los financiamientos de ayuda pública para proyectos urbanos. Además, dedica financiamientos importantes a la investigación operativa y a la formación.

La reforma económica y la reforma institucional comenzaron a caminar juntas, y de este modo se predispusieron los elementos necesarios para que el Banco Mundial elaborara su propia noción de gobernabilidad, que debería producir los instrumentos técnicos para una gestión transparente y responsable del desarrollo económico y, complementariamente, social.²

3. La gobernabilidad urbana

El ajuste estructural y su principal instrumento, la gobernabilidad, fueron aplicados a las ciudades para que pudieran formar parte de un sistema bien estructurado y controlado, como requiere la *corporate governance*, basada en sistemas rígidamente jerarquizados.

Después de haber puesto en marcha los programas de ajuste estructural a mitad de los años ochenta y haberlos consolidados en los años noventa, para el Banco Mundial regir el desarrollo urbano a través del control del sistema institucional, según los dictámenes de la ortodoxia neoliberal, se transformó en el objetivo a conseguir. En este sentido se puede sostener que existe una gestión neoliberal de la ciudad, basada en un único modelo elaborado independientemente de las especificidades locales.

En este cuadro en los años ochenta se activaron dos nuevos tipos de intervención:

- Proyectos de desarrollo local, es decir, de una gestión de la ciudad a través de intervenciones de carácter urbanístico se pasa a proyectos de gestión urbana, cuyo objetivo es un aumento de los recursos locales, sobre todo mediante mecanismos más eficientes de cobranza de impuestos y tasas, el uso de instrumentos contables más confiables, y una mayor productividad de la administración local. Tales medidas van acompañadas generalmente por la institución de un fondo nacional de préstamos a los gobiernos locales. A través de estos mecanismos la gobernabilidad se hace real, en el sentido de la adopción de un conjunto de instrumentos de administración y gestión urbana modernos y eficientes. Se trata de reformas totalmente impuestas desde arriba, absolutamente impermeables a los mecanismos de poder locales y a los modos en que dichos poderes se ejercitan.

² Según el Banco Mundial (1992) *governance* es la manera de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales en un país en desarrollo. Se trata de un enunciado tomado de la economía institucional, en la época un concepto con un fuerte desarrollo en Estados Unidos, según la cual la *governance* es el cuadro institucional que permite controlar mejor los costos de transacción (Osmont, 1998).

- Programas de descentralización, que intentan realizar una desconcentración de la gestión urbana pero que de hecho llevan a una redistribución de los poderes entre el gobierno central y los niveles locales de gobierno, a los cuales se transfieren nuevas competencias y, teóricamente, los relativos nuevos recursos. Sin embargo, para poner en marcha de manera efectiva una reforma de este tipo, los programas de descentralización requieren la adopción de una ley municipal y nuevas subdivisiones territoriales.

Por otro lado, para mantener la apariencia técnica en los proyectos de desarrollo local y de descentralización, los proyectos clasificados como urbanos por el Banco Mundial la mayoría de las veces han sido confiados al Ministerio del Interior o a la Dirección general de gobiernos locales o instituciones equivalentes, y no al Ministerio de Urbanismo. Ello deja muy en claro la forma en que se pensaron y controlaron estos mecanismos según una lógica precisa de arriba hacia abajo, en coherencia con el conjunto de reformas estructurales del Estado y en la óptica de un estrecho control institucional del desarrollo urbano.

4. Las dimensiones sociales del ajuste

En otro plano, el consenso de Washington permite entender mejor qué cosa son y a qué cosa miran los mecanismos de “compensación social” previstos por los programas de ajuste estructural. Su realización fue confiada por el Banco Mundial a su unidad DSA (Dimensión Social del Ajuste), transformada en 1991 en División de la Pobreza y de la Política Social con la ciudad como ámbito de intervención. Debido a que las reformas que se estaban realizando determinaban un aumento de la desocupación y una mayor precariedad de las condiciones de vida, la ciudad podía convertirse en socialmente peligrosa. La DSA mide la pobreza urbana y propone una nueva categorización entre pobres “clásicos”, “nuevos pobres” y “poblaciones vulnerables” (jóvenes, mujeres, ciudadanos), y elabora medidas específicas de compensación que se concretizan en proyectos de trabajo de interés colectivo, con una alta intensidad de mano de obra, como el saneamiento o la recogida de desechos en los barrios de las grandes ciudades y, secundariamente, en las ciudades medianas y pequeñas.

Estos mecanismos suscitan una serie de cuestiones: el modelo DSA tiende a privar a los gobiernos de la capacidad de luchar contra la pobreza y de encontrar respuestas adecuadas al contexto específico, y pone al mismo tiempo en una difícil condición a las asociaciones y organizaciones sociales que trabajan en este terreno, pero que, siguiendo un método diferente, corren el riesgo de no poder contar con apoyo financiero. Correlativamente el modelo DSA lleva a una instrumentalización de la pobreza, en el sentido de constituir una suerte de legitimación de las medidas de ajuste requeridas por el Banco Mundial, y

presentadas bajo la apariencia de medidas de lucha contra la pobreza. Además, existe el riesgo de una instrumentalización de la participación, sobre todo de los jóvenes, involucrados a título temporal en estos proyectos públicos, de nuevo para legitimar las políticas de ajuste.

De todas maneras, más allá de las críticas que suscitan la DSA y las AGETIP, el objetivo explícito de la creación de estas “redes de seguridad” (*social networks*) es siempre el de hacer las ciudades más productivas y más eficientes.

Recuadro 1
**LAS AGENCIAS DE EJECUCIÓN DE TRABAJOS
DE INTERÉS PÚBLICO (AGETIP)**

Las AGETIP son de hecho la forma concreta de compensación social prevista por los programas de ajuste estructural, para reducir las posibilidades de conflictos urbanos y, al mismo tiempo, para luchar contra las nuevas formas de pobreza, en particular en las ciudades.

La primera AGETIP instituida fue la de Dakar (Senegal), en 1989. Realiza trabajos de interés público creando ocupación de tipo no calificado y de duración breve, dos semanas en promedio, para desocupados y jóvenes: limpieza y manutención de los canales de drenaje, obras de saneamiento ambiental en los barrios pobres.

Nacida como organismo sin fines de lucro, es decir como organización no gubernamental completamente subvencionada, en el tiempo AGETIP se transformó en empresa que sigue y realiza trabajos para las municipalidades o las administraciones centrales. Esta transformación, iniciada a partir de la mitad de los años noventa, contrasta con el proceso de descentralización puesto en marcha en aquellos mismos años; incluso fue avanzada la hipótesis de que las agencias se transformasen en oficinas nacionales para los problemas urbanos. Para resolver este problema de una descentralización que “recentralizaba”, al final en Senegal se optó por mantenerles sus competencias, y de instituir una *Agence de développement municipal*, en Dakar como primer lugar.

La Agencia de Senegal representó un poco el modelo para los otros países, sobre todo en África (Malí, Benin, Burkina Faso, Níger). Hasta hoy ha activado trabajos por 122.000 millones de francos CFA, y creado 350.000 puestos de trabajo temporal y 6.000 permanentes. Se han construido 2.000 aulas, 140 centros de salud y numerosas obras hidráulicas de saneamiento.

Sin embargo, cabe preguntarse cuál puede ser el impacto a largo plazo de este tipo de organismo, dada la precariedad de la ocupación creada y la total dependencia de financiamiento internacional.

5. Tendencias actuales: el desarrollo holístico

A fines de los años noventa se reformularon las nociones del desarrollo y de ayuda al desarrollo bajo apariencias más ideológicas. La ayuda al desarrollo debe inscribirse en el marco del “desarrollo integrado” como lo define el Banco Mundial (Wolfensohn, 1999) y basarse en una “visión más global del desarrollo”.

Este enfoque contiene dos elementos claves:

- La necesidad de un vínculo más estrecho entre el FMI y el Banco Mundial y de una mejor coordinación de sus intervenciones: el FMI debe continuar desarrollando su propia tarea de estabilización y de control a nivel macroeconómico, mientras que el Banco Mundial debe ocuparse de los aspectos estructurales y sociales del desarrollo. Aparece un nuevo colaborador, la Organización Mundial del Comercio (OMC), con la cual, para responder a las expectativas y a las poblaciones de nuestros países clientes, es necesario colaborar con la OMC y respaldar su acción, que es de importancia fundamental para los acuerdos comerciales y para el futuro de los países que son nuestros clientes.
- Acerca del método: los dos componentes fundamentales del desarrollo, el macroeconómico y el socioestructural, deben afrontarse juntos.

Más allá de la formulación específica de esta nueva filosofía del desarrollo, es interesante subrayar la serie de condiciones estructurales, sociales y humanas que deberían estar presentes junto a las condiciones económicas, condiciones que deben permitir realizar una economía de mercado.

El desarrollo urbano es una de las condiciones para el desarrollo de tipo neoliberal. No se trata de una novedad, pero el enunciado se sitúa en el contexto verdadero, el de una rápida globalización que hace declarar al conjunto de los organismos financieros internacionales que el desarrollo requiere la urbanización y, en otros términos, que las ciudades están al servicio del desarrollo.

Tal afirmación está marcada por un nuevo interés en las ciudades: si se consideran las 60 megaciudades con más de 10.000.000 de habitantes en los países en desarrollo en 2025, el crecimiento urbano en general y los problemas que ya conocemos en ciudades como Yakarta o Bombay, se puede fácilmente imaginar la dificultad de la gestión urbana. Es claro que los gobiernos deben dotarse de una estrategia urbana distinta a una estrategia nacional, porque la concentración de la población pone problemas particulares. En el próximo milenio la planificación urbana y la adopción de medidas específicas para la ciudad serán cruciales (Wolfensohn, 1999).

Recuadro 2
LAS CONDICIONES PARA UN DESARROLLO INTEGRADO

Las condiciones para un desarrollo integrado son de cuatro tipos:

Aspectos estructurales

- un gobierno competente e íntegro
- un sistema jurídico y judicial eficaz
- un sistema financiero organizado y controlado
- un sistema de seguridad y de programas sociales

Aspectos humanos

- escuelas y centros de difusión de los conocimientos
- problemas relativos a la salud y a la población

Aspectos materiales

- agua y saneamiento
- energía
- caminos, transportes y telecomunicaciones
- desarrollo sostenible, problemas ambientales y culturales (en particular la conservación del patrimonio)

Estrategias específicas para las áreas rurales y urbanas y para el sector privado

- estrategia rural
- estrategia urbana
- estrategias para el sector privado

Fuente: James D. Wolfensohn, Proposition pour un cadre de développement intégré, 21 de enero de 1999.

Si las metrópolis están al centro de esta estrategia es porque al sector privado, sea nacional o internacional, se lo ve como el motor del crecimiento y es necesario asegurar las condiciones estructurales capaces de ganar la confianza de los inversores. Se trata sobre todo de la política comercial y fiscal, de las medidas para favorecer la competencia, del sistema de regulación, y de la empresa: es evidente que son todos elementos concentrados sustancialmente en las grandes ciudades y que en las ciudades pueden desplegar toda su eficiencia.

Aquello que emerge como el hilo conductor es la idea de una estrategia integrada: podremos de este modo reflexionar en términos más estratégicos sobre la programación de las políticas, de los programas y de los proyectos, y al ritmo de las reformas. Nuestro planteamiento global implica que avancemos en todos los frentes, aunque algunas medidas deben adoptarse antes que otras.

6. La estrategia integrada de desarrollo urbano

En el marco del esquema antes trazado, se comprende mejor la forma en que se conciben las nuevas tendencias de la gestión urbana. Según el Banco Mundial el crecimiento económico y el desarrollo necesitan la urbanización y, recalcando lo propuesto en materia de desarrollo mundial, se delinea un nuevo escenario de desarrollo integrado de las ciudades (Banco Mundial, 2000).

La importancia de las cuestiones urbanas para los objetivos nacionales y mundiales del desarrollo sostenible es desde tiempo reconocida a nivel internacional. Lo que sucede en las ciudades del mundo en desarrollo tiene importantes implicaciones para los objetivos propuestos por el Banco Mundial en materia de reducción de la pobreza, de promoción de la economía de mercado, de creación de instituciones sostenibles y de protección del ambiente. Realizar las promesas de la urbanización es de fundamental importancia para el desafío puesto por un desarrollo holístico e intersectorial, como lo ha propuesto Wolfensohn (1999).

El apoyo de los conocimientos y recursos del Banco Mundial para mejorar el desempeño económico de las ciudades y para traducir las políticas nacionales en realidad cotidiana sobre el terreno es visto como insustituible, porque el Banco es el organismo internacional que ofrece la ayuda más importante en el campo urbano y el único que tiene un planteamiento global pero al mismo tiempo operativo respecto de los problemas de la urbanización.

Objetivo último de esta nueva estrategia es que las ciudades ofrezcan una mejor calidad de vida a los propios habitantes, contribuyendo al progreso económico del país en su conjunto.

A tal fin son necesarias cuatro condiciones:

- La competitividad: deben ponerse en práctica intervenciones con el fin de corregir las ineficiencias, también en el seno de la administración local, con el objetivo de disminuir los costos de transacción. Para esto es necesaria la participación de un conjunto de socios en condiciones de promover proyectos de desarrollo coherentes con el cuadro macroeconómico.
- La calidad de vida (*livability*): este criterio es considerado indispensable “para que la ciudad funcione”. Se trata de trabajar contra la degradación del medio ambiente, la criminalidad y la violencia, y los desastres naturales. Es además necesario mejorar los servicios urbanos (transportes, agua, saneamiento), también a través de asociaciones a nivel nacional e internacional. Para luchar contra la pobreza urbana será necesario apoyarse en las comunidades locales, movilizandolos recursos.
- Buena gobernabilidad y gestión: esta condición es considerada un requisito respecto de las otras. Tiene como objetivo un aumento de los recursos para la intervención urbana y una mejor asignación de los mismos, e implica la adopción de políticas de privatización de los servicios.

- *Bankability* (capacidad bancaria): las ciudades deben demostrar una capacidad de gestión financiera seria y de incrementar los propios ingresos. El Banco Mundial define un criterio de capacidad crediticia (*creditworthiness*) para seleccionar las ciudades a las cuales destinar los propios financiamientos, una suerte de clasificación sobre la base de la cual el Banco decide en qué medida sostener la demanda de financiamiento, hasta llegar a abastecer, donde la legislación nacional lo consienta, un fondo de garantía a las municipalidades para acceder al mercado privado de los capitales.

Una estrategia de esta naturaleza implica un mayor empeño del Banco en el campo del desarrollo urbano, que se debe traducir en una mayor asignación de recursos para la formación del personal y para actividades de investigación, en pos de una capacidad de afrontar de manera más eficaz y más completa las cuestiones urbanas al interior de las “estrategias de ayuda a los países” (*Country Assistance Strategies*).

Los principios fundamentales de dichas estrategias son:

- Ante todo, el Banco debe desarrollar su propia capacidad de concebir una estrategia holística y de intervenir de manera selectiva. Ello significa mirar a la ciudad como una entidad única inserta en el contexto espacial, social, político, ambiental, financiero y económico nacional. La comprensión del aporte del sistema urbano al sistema económico general, de las perspectivas y de los límites de desarrollo de las ciudades al interior de la red de ciudades en cada país podría ofrecer el cuadro de referencia para las actividades de ayuda del Banco. La elección de las ciudades a las cuales proporcionar apoyo financiero debe ser hecha sólo al interior de esta perspectiva general.
- Además, el Banco debe ampliar la intervención en el sector urbano para hacer frente a los problemas cada vez mayores que esto conlleva, con la ayuda de socios importantes y apoyándose en otras instituciones; por ejemplo, algunas asociaciones de las municipalidades o también algunas megaciudades podrían ser identificadas como objeto de una ayuda particular al interior de algunas regiones.

El nuevo enfoque se funda en cuatro elementos:

- La formulación de estrategias urbanas nacionales, para definir el aporte de cada ciudad, de diferentes tipos y dimensiones, a los objetivos nacionales del desarrollo. Esto implica una división de las funciones y de las responsabilidades financieras entre los diversos niveles de gobierno; la elaboración de políticas nacionales respecto de las “redes de seguridad”; medidas adecuadas para mejorar las condiciones ambientales urbanas; una reglamentación nacional para favorecer la colaboración entre lo público y lo privado en relación con la realización y gestión de las infraestructuras. Todo esto se inserta al interior de una política de descentralización constante, que llega hasta la privatización de los servicios urbanos y que se sitúa plenamente en el campo de la gobernabilidad.

- El apoyo a las estrategias de desarrollo urbano definidas por los actores locales y otros responsables de las decisiones, estrategias que son de carácter intersectorial y coherentes con las prioridades del desarrollo económico y de la ayuda. Esto equivale a poner en marcha una planificación estratégica, de la cual se tratará más adelante.
- La extensión de los servicios destinados a la población pobre, incluido el mejoramiento de los asentamientos informales. Se debe hacer un gran esfuerzo encaminado a difundir las lecciones aprendidas, sobre todo aquellas de tipo comunitario, para mejorar los conocimientos en el tema de la recalificación, instrumento de estructuración de la dimensión comunitaria como forma de lucha contra la pobreza. Esto significa delegar la gestión de la pobreza a las iniciativas de la misma población pobre, a nivel local y de comunidad.
- El aumento de los recursos para el fortalecimiento de las capacidades, promoviendo el intercambio de información y conocimientos entre las municipalidades y la difusión de las mejores prácticas a través de las redes de las ciudades a nivel nacional o internacional.³

Se trata de un conjunto de medidas mucho más articuladas y definidas que las asumidas en el pasado, que tiene el fin de poner las ciudades al servicio del desarrollo neoliberal. Transformadas en verdaderos actores, pero actores instrumentalizados, las ciudades a las cuales ofrecer sostén financiero se elegirán en función de su nivel de correspondencia con los criterios arriba enunciados.

Es ésta la última mutación de la gobernabilidad urbana, que tiende a tecnificar al máximo la cuestión de la ciudad, vista esencialmente desde el punto de vista del desarrollo económico en una perspectiva de fuerte competencia. En estos últimos años la gestión de los instrumentos de una gobernabilidad definida desde arriba y desde el exterior se ha transformado en un objetivo en sí, del mismo modo en el cual la liberalización de los intercambios y las privatizaciones se han convertido en un fin en sí mismos y no en medios para un crecimiento sostenible, equitativo y democrático.

7. La planificación estratégica

A nivel operativo, el Banco Mundial apoya firmemente la planificación estratégica, inspirada en la práctica de Barcelona. ¿Qué decir de este modelo, del cual se piensa que resuelve todas las contradicciones del desarrollo, en cuanto une todas las fuerzas vivas, desde la sociedad civil (organizaciones de barrios, sindicatos, asociaciones de base) hasta los socios económicos, públicos y privados, y expertos de todo tipo, para elaborar y activar un gran proyecto urbano?

³ El Instituto del Banco Mundial tiene como fin sostener este fortalecimiento de las capacidades, vinculándose a la estrategia urbana en su conjunto, lo que hizo decir a uno de sus representantes que el Instituto es el arma secreta del Banco para facilitar el diálogo sobre la gobernabilidad en los países en que las negociaciones son difíciles.

Es necesario no olvidar que en Barcelona existía un gobierno municipal con una legitimidad democrática luego de la dictadura, para el cual trabajaba un grupo de expertos progresistas que habían tomado directamente parte en los conflictos urbanos abiertos en el tiempo de la dictadura, y que se apoyó en una sociedad civil también legitimada por su propia lucha. Un plan estratégico es un proyecto de ciudad que une análisis y acciones públicas y privadas, y que define un cuadro de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos (Borja, 1998). Elaborado luego de un proceso de fuerte participación que define sus contenidos, es un contrato político entre las instituciones públicas y la sociedad civil. Es en esta óptica que se puede situar el proyecto de ciudad (o de región) fundado en un plano estratégico, fruto de una vasta concertación social, que de este modo constituye para el autor una gran oportunidad para la democracia.

Sin embargo, se pueden tener algunos recelos cuando se constata que el Banco Mundial promovió la planificación estratégica como el mejor instrumento para la competitividad de las ciudades en forma de libre intercambio generalizado. De hecho, después de haber sufrido una suerte de abandono cuando resultó predominante la urbanística del proyecto, la planificación estratégica es ahora considerada el método por excelencia de la planificación urbana. Se trata, no obstante, de la planificación urbana del liberalismo triunfante de fines de los años ochenta, aquella que puso de moda la planificación estratégica inspirada, al menos en apariencia, en el “modelo de Barcelona”. Sostenida por los urbanistas cercanos a las teorías liberales de la globalización, este modo de afrontar los problemas de la urbanización fue retomado por el Banco Mundial, que lo hizo su propio modelo de intervención, que lleva su sello, un modelo que se difunde rápidamente, a merced de los créditos concedidos por el Banco, seguido de cerca por otros organismos de cooperación, multilaterales, regionales y bilaterales.⁴

Esto se traduce en procedimientos de selección de las ciudades que pueden aspirar a obtener el apoyo financiero del Banco Mundial para el financiamiento de proyectos inspirados en su plan estratégico; se traduce en un interés preferencial para las grandes ciudades, tradicionales o emergentes. Esto quiere decir que, si existe la idea de una asociación pública/privada en la planificación estratégica, su contenido, y por lo tanto el contrato que la formaliza, se definen según una lógica descendente dictada por los socios más importantes; vale decir, las multinacionales. Los socios más pobres pueden ciertamente pronunciarse, pero son instrumentalizados, puestos al servicio de un desarrollo de tipo liberal, mientras su suerte depende de la capacidad

⁴ Una primera aplicación de esta nueva estrategia está representada en el programa *Cities Alliance*, iniciado en 1999 y financiado casi en un 50% por el Banco Mundial y el resto por ayudas bilaterales. El programa consiste sustancialmente en la elaboración de estrategias de desarrollo urbano (*City Development Strategy*), con dos objetivos prioritarios: promover el desarrollo económico local y combatir la pobreza urbana.

de movilizar los recursos a nivel comunitario y de las ONG. En cuanto a las municipalidades, su margen de maniobra, ya limitado por el poder de decisión de los inversionistas, está además constreñido por las estrategias urbanas y macroeconómicas.

Además, las autoridades locales están literalmente bloqueadas en su accionar por la obligación impuesta de adoptar, como condición para cualquier concesión de financiamiento, un modelo de gobernabilidad de tipo *corporate governance* que vacía “su” gobierno local de todo contenido político; al mismo tiempo la supuesta “sociedad civil” se transforma en un instrumento para la realización de un desarrollo de corte liberal.

8. Ciudad productiva y ciudad inclusiva

Para hacer frente a esta verdadera obsesión por la productividad y la rentabilidad urbana es necesario volver a la fuente y pensar que planificación y administración de la ciudad es un asunto de todos. Una planificación urbana posible y una capacidad de administrar las transformaciones de la ciudad se fundan en dos condiciones. De un lado es necesario que exista un mínimo de adhesión a un contrato común de derechos y deberes, por medio del cual los diversos actores urbanos aceptan constituir un espacio público de mediación y de transacción; es esto el fundamento de la condición de ciudadano sin la cual la ciudadanía se reduce, en el mejor de los casos, a votar y a pagar los impuestos. Es necesario, sin embargo, también un contrato de ciudadanía, sin el cual el ciudadano no tendrá todo su poder de control democrático, y que constituye un elemento de continuidad entre la política local y la política nacional.

La ciudad es sin duda alguna una sociedad política: es la sociedad política local, en el sentido pleno y clásico del término, y sólo iniciativas que provengan de una voluntad política fuerte, definidas a diferentes escalas territoriales, pueden autorizar a confiar en una reversión de tendencia, y a devolver el aliento a una perspectiva de gestión social de la ciudad, fundada en la solidaridad y no en la búsqueda de ganancia. Esto se puede obtener, en primer lugar, sólo si tal voluntad política descende de un análisis riguroso y no de discursos ideológicos que privan a la mayoría de la población de la capacidad de decidir con plena conciencia; en segundo lugar, a condición de que el accionar urbano y urbanístico esté al servicio de políticas concretas, elaboradas a partir de un conocimiento riguroso y documentado de la realidad, y no sea la aplicación tecnicista de modelos exógenos de tipo universal. En esto está la verdadera idea del “proyecto de ciudad”, un proyecto que nace de un “contrato político”.

Las intervenciones sobre la ciudad tienen como objetivo la modificación del sistema urbano y territorial, pero deben partir de la conciencia de la voluntad siempre más fuerte de los habitantes a participar de las transformaciones económicas y sociales que tienen lugar en la ciudad, y que les conciernen directamente. Para poner en marcha estas intervenciones, como

se dijo, existen instrumentos técnicos, financieros y urbanísticos conocidos y codificados. Es necesario no olvidar que se trata de un terreno en el cual, aunque se disponga de los medios técnicos más sofisticados, no existe la garantía de los resultados. Por esto, y para concluir, vale la pena atraer la reflexión sobre algunos puntos que aparecen como particularmente relevantes a nivel operativo.

- En el operar urbano, cada vez con mayor frecuencia y en forma más marcada, existe una contradicción entre el tiempo limitado de la economía y el tiempo largo de la urbanización, una contradicción hecha ahora más aguda por la globalización y por los profundos cambios sociales y económicos que la acompañan: los proyectos urbanos de Yakarta (Indonesia), por ejemplo, perdieron gran parte de su utilidad después del estallido de la burbuja del mercado financiero, seguido por el de la burbuja del mercado inmobiliario, en 1997. En estas condiciones una planificación a mediano y, con mayor motivo, a largo plazo, para mantener un mínimo de credibilidad, debe tratar de integrar factores de riesgo bastante difíciles de evaluar, como el del endeudamiento, que se puede producir por el empobrecimiento de la ciudad, por ejemplo, luego de procesos de relocalización industrial.
- Una segunda reflexión tiene que ver con la estabilidad del cuadro de intervención, que lleva a las relaciones entre el nivel local y el nacional en lo que respecta a los recursos disponibles, pero también en relación con la legislación y al espacio reservado a los ciudadanos para su participación en la elaboración de los planes. La cuestión debe plantearse a los que están arriba, que descentralizan sin asegurar la transferencia por el Estado de medios financieros adecuados. Sin embargo, también debe plantearse a los de abajo, y a los adeptos de la noción de que lo “pequeño es bello” se les podría preguntar si el modelo de Porto Alegre, vale decir, de una planificación estratégica sostenida por un presupuesto participativo, ¿habría podido consolidarse y expandirse si no existiera un artículo de la constitución brasileña de 1998 que establece la función social de la ciudad?
- Otro tema es la cuestión de los actores, cuyo lugar, papel, estrategia y accionar resultan con frecuencia muy confusos, por lo menos en apariencia, marcados por la ambigüedad de las palabras que se usan: es bastante difícil dar una definición precisa, aceptable al menos por la mayoría de los actores, de términos como “sociedad civil”, “asociación”, “governabilidad”, “democracia local”. Estamos frente a un grave déficit de investigación sobre tales cuestiones, lo que hace a veces problemática la elaboración de aquel contrato político, indispensable para cualquier intervención, pero todavía más en el caso de medidas urbanas colectivas que se proponen como estrategias de muy largo plazo.

- Una última cuestión, particularmente específica de los países en desarrollo, atañe al hecho de que la planificación y la gestión urbana son un terreno fundamental de las políticas de desarrollo. Por ello, los instrumentos técnicos, financieros e institucionales que sirven para activar las políticas urbanas se elaboran en el marco de los programas de ayuda para el desarrollo, según los modelos operativos de los organismos multilaterales, regionales y bilaterales. Es el caso de las políticas de descentralización y, más en general, del desarrollo "integrado", que de hecho forman parte de los programas de reforma económica y administrativa puestos en práctica a escala nacional; es también el caso de las medidas relativas a la gobernabilidad urbana que, sobre la base de un modelo general, están encaminadas a la realización de reformas estructurales en el campo administrativo y fiscal, y que inciden profundamente en las estructuras locales de poder. El problema concierne a la oportunidad de la "transferencia" de instrumentos que pueden funcionar en ciertas sociedades urbanas "desarrolladas", pero cuya transposición a una sociedad histórica, económica y culturalmente distinta, compromete, a veces radicalmente, su carácter operativo.

En consecuencia, ya sea que se apoye en una planificación estratégica de tipo democrático o en la participación directa de la población en forma más o menos controlada y estructurada, el desarrollo urbano está constantemente en una situación paradójica, ciertamente contradictoria, porque demuestra voluntad de organización y de planificación, pero al mismo tiempo es un instrumento de regulación social y de producción de riqueza, a mediano y largo plazo, una hipótesis local y al mismo tiempo de alcance mundial.

Todo esto apunta a renunciar a la idea de un único modelo de intervención, de un *prêt-à-penser* la ciudad, y a favor de un accionar fundado en la duda metódica.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2000), *Cities in Transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington, D.C.
- (1992), *Governance and Development*, Washington, D.C.
- Borja, Jordi (1998), “Las ciudades y el planeamiento estratégico. Una reflexión europea y latinoamericana”, *Urbana*, N° 22, Caracas, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1999), *Local and Global. The Management of Cities*, Londres, Earthscan Publications.
- Osmont, Annick (1998), “La gouvernance, concept mou, politique ferme”, *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 80-81, París.
- (1995), *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l’ajustement*, París, Karthala.
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Stiglitz, Joseph (2000), “Vers un nouveau paradigme pour le développement”, *L’Économie politique*, N° 5, París.
- Veltz, Pierre (1996), *Mondialisation, villes et territoires: l’économie d’archipel*, París, Presses Universitaires de France (PUF).
- Williamson, Oliver E. (1994), *Les institutions de l’économie*, París, InterEditions.
- Wolfensohn, James D. (1999), *Proposition pour un cadre de développement intégré*, Discurso del Presidente del Banco Mundial, 21 de enero.

CIUDAD Y POBREZA

El paradigma cualitativo de la pobreza urbana

Ronaldo Ramírez*

1. Introducción

El tema de este ensayo es la erradicación de la pobreza de las ciudades de los países en desarrollo. Desde esta perspectiva se examinarán brevemente las siguientes proposiciones: a) que el paradigma cualitativo de la pobreza urbana –hoy prevaleciente en este campo– ofrece conceptos más adecuados para entender la complejidad de la pobreza que los propuestos por marcos teóricos cuantitativos anteriores, pero muestra también limitaciones que reducen sus posibilidades como fuente de medidas para erradicar la pobreza; b) que entre estas limitaciones hay dos tendencias, a minimizar la importancia del análisis social al nivel macro y a ignorar la dimensión política de esta situación, que son particularmente perjudiciales en la lucha para erradicar la pobreza y que podrían llevar a definir a los pobres de la ciudad como una categoría social separada; c) que la condición de pobreza urbana debe ser entendida como un componente integral de la sociedad contemporánea, y las acciones dirigidas a su eliminación deben basarse en este entendido, y d) que el potencial integrativo de la ciudad proporciona una base material e institucional sobre la cual pueden desarrollarse las dimensiones ausentes en el paradigma cualitativo, y pueden además elaborarse estrategias y programas eficaces para la erradicación de la pobreza.

El examen de estos temas coloca este ensayo en el centro de la problemática urbana de hoy, donde la urgencia por erradicar la pobreza ha ocupado el primer lugar de la agenda. La pobreza ha reemplazado al desarrollo –el tema principal en la segunda mitad del siglo XX– como preocupación central del sistema político mundial y de las ciencias sociales especializadas en los países del llamado Sur. Este cambio de prioridades ha resultado en parte del convencimiento cada vez más generalizado de que los beneficios económicos y sociales del desarrollo no llegaron a los pobres ni en la proporción ni en la cantidad ni calidad que se

* Ronaldo Ramírez enseñó en la Unidad de Planificación del Desarrollo del University College de Londres, desde donde dirigió los Master de Planificación del desarrollo urbano y de Estudios internacionales sobre la vivienda. Desde 1999 es Investigador Principal con Beca Honoraria de esta institución.

había supuesto. Un sinnúmero de conferencias y acuerdos nacionales e internacionales, de tratados, declaraciones e iniciativas conjuntas ilustran este proceso. Al mismo tiempo, estudios académicos y prácticas sobre el terreno con la participación de expertos, autoridades locales y comunidades urbanas pobres han contribuido a afinar los instrumentos requeridos para la comprensión de la pobreza, para entender a los pobres, para identificar los obstáculos con que estos se enfrentan y para definir las consecuencias que la pobreza de gran escala y la desigualdad social tienen en la vida de las ciudades y de la sociedad en su conjunto. Existe en este momento una suerte de consenso respecto de un grupo de teorías que promueven mejoras considerables en la situación de los pobres, pero sin que ellas amenacen el orden social y político establecido. Sobre la base de este entendido muchos gobiernos, tanto en los países avanzados como en desarrollo, han estado dispuestos a entrar en compromisos muy precisos, como reducir a la mitad la proporción de la población que subsiste con menos de 1 dólar diario al año 2015,¹ mientras por su parte las comunidades pobres y la sociedad civil participan entusiastamente en el diseño y ejecución de proyectos inspirados por los mismos principios.

Entre los muchos elementos y circunstancias que han ayudado a conformar este contexto hay dos hechos que merecen atención especial debido a sus impactos en el campo urbano. Uno es la aparición y desarrollo del paradigma cualitativo y participativo de la pobreza, mencionado más arriba, provisto de una reconocida capacidad para guiar iniciativas dirigidas a su reducción. El otro es la conformación de “los contornos de un marco normativo para las políticas de desarrollo” (UN-HABITAT, 2001),² resultante de un número de conferencias mundiales de los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones, especialmente durante la década de los noventa. La mayor parte de los argumentos presentados en este ensayo tienen su origen en la comparación entre las demandas definidas por este marco normativo y la capacidad del paradigma cualitativo de la pobreza de responder a ellas.

Es comprensible que exista cierto grado generalizado de escepticismo con respecto a los méritos de estas nuevas proposiciones, motivado tanto por las teorías como por las prácticas de algunas organizaciones internacionales y de la mayoría de los gobiernos en esta materia. Sin embargo, esto no debería disminuir la importancia de la escala masiva con que el esfuerzo internacional por erradicar la pobreza se está llevando a cabo. Cualesquiera sean sus ambigüedades y contradicciones, este proceso está destinado a abrir nuevas oportunidades para avanzar las teorías y prácticas relativas a la pobreza, la desigualdad, los derechos humanos y la justicia social.

¹ Éste y otros objetivos similares son hoy parte de los objetivos universales establecidos por la “Declaración del Milenio” de los jefes de estado participantes en la Asamblea General de las Naciones Unidas al comienzo del Tercer Milenio.

² El Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH-Hábitat) fue declarado un Programa de las Naciones Unidas por decisión de la Asamblea General de diciembre de 2001, bajo el nombre de Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en enero de 2002.

2. La pobreza del mundo a comienzos del siglo XXI

A pesar de reconocerse ampliamente la ineficiencia de la información cuantitativa para expresar la complejidad de la pobreza, las estadísticas del ingreso per cápita publicadas por los organismos internacionales continúan siendo los instrumentos más usados para describir y comparar las condiciones de la pobreza a través del mundo. Mientras la mayoría de los países definen líneas nacionales de pobreza de acuerdo con sus circunstancias, los organismos internacionales han promovido el uso de tales líneas establecidas de manera similar para países en regiones y condiciones similares. La mayoría de las comparaciones internacionales convierten los ingresos nacionales en una moneda común, usando tasas de “paridad de poder adquisitivo” (ppp),³ referidas a años específicos a fin de eliminar las diferencias en los niveles nacionales de precios. Un dólar (1985 ppp US\$) por persona por día constituye la línea de pobreza en la mayoría de los países en desarrollo, excepto en América Latina y el Caribe, donde la línea se traza a 2 dólares (1985 ppp US\$). Para los países de Europa Oriental y la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) la cifra es de 4 dólares (1990 ppp US\$) y en los países industrializados es de 14 dólares (1985 ppp US\$) (PNUD, 1997).

Las cifras en este campo son tradicionalmente imprecisas y reflejan muchas veces diferencias conceptuales y metodológicas o de capacidad para recoger información. Sin embargo, estas cifras permiten por lo menos tener una idea de la magnitud, la evolución y las tendencias en este campo. No hay duda de que la pobreza ha sido reducida a lo largo de los años y que las condiciones generales de la población mundial a fines del siglo XX eran considerablemente mejores que al comienzo. Sin embargo, a pesar de este progreso más del 25% de la población mundial –unos 1.500 millones de personas– permanecen en condiciones de extrema pobreza. Esto significa, entre otras cosas, que de los 4.600 millones de personas en los países en desarrollo, cerca de 1.000 millones carecen de acceso al agua potable y 2.400 millones no tienen sistemas sanitarios básicos (PNUD, 2001; UN-HABITAT, 2001); 32% de la población de los países del Sur vivían en condiciones de pobreza a fines del siglo XX. Las cifras más altas –960.000.000 de personas– estaban en Asia Meridional, Asia Oriental y Asia Sudoriental y el Pacífico. África al Sur del Sahara tenía la mayor proporción de pobres –más de 46% en 1999– y en 16 países africanos los ingresos per cápita eran en 1999 inferiores que en 1975. En Asia Oriental y el Pacífico y en América Latina los niveles de pobreza eran menores que en el resto del mundo en desarrollo, con 15% de sus poblaciones –275.000.000 y 75.000.000, respectivamente– viviendo en condiciones de pobreza. En Europa Oriental y la antigua URSS la pobreza se había extendido desde una parte reducida de la población hasta incluir aproximadamente 160.000.000 de personas a finales del siglo. Los ingresos per cápita habían

³ Purchasing Power Parity (ppp).

declinado también en 16 países en la región a fines del siglo. En el mundo industrializado las condiciones eran obviamente mejores pero aun allí había unos 130.000.000 de personas bajo la línea de pobreza a mediados de la década de los noventa (PNUD, 1997; PNUD, 2001).

Estas cifras proporcionan sólo una idea general de las condiciones de pobreza en estas regiones. Cuantificaciones más detalladas, basadas en líneas de pobreza definidas por los países mismos, y los resultados de estudios de países específicos, muestran situaciones peores. Adicionalmente, el cuadro tiende a complicarse aún más debido a que ni el crecimiento ni la reducción de la pobreza son procesos lineales. Estudios de corto plazo muestran altos y bajos de acuerdo con condiciones económicas y políticas variables. La década de los ochenta fue un mal período para América Latina, cuando la pobreza subió del 35% al 41%, para bajar luego al 39% durante los primeros años de la década de los noventa y subir nuevamente en una cantidad de países después de 1994 (CEPAL, 1997). Durante la década de los noventa lamentablemente la pobreza creció casi en todo el mundo, a lo que se sumó en Asia una grave crisis financiera.

La cuantificación de la pobreza urbana en los países en desarrollo ha sido más difícil y menos confiable que el mismo estudio relativo a la pobreza nacional. Las dificultades han sido generalmente referidas a discrepancias entre lo que cada país define como urbano, qué entienden por pobreza urbana y a diferencias en los procedimientos usados para recoger información. No se dispone de cifras agregadas para la totalidad del sector urbano en estos países y algunas estimaciones publicadas por el Banco Mundial en 1985 han sido descalificadas por desestimar seriamente el número de pobres urbanos (Chambers, 1995). Un estudio realizado en 30 países en desarrollo realizado más tarde, en la década de los noventa (Banco Mundial, 2001; PNUD, 1997),⁴ mostró que el 25% de sus poblaciones urbanas vivían bajo las líneas de pobreza definidas nacionalmente y estimó que el 30% de la población urbana de América Latina podría clasificarse como pobre en 1997 (UN-HABITAT, 2001).

Otra posición frecuentemente adoptada para estimar la pobreza urbana ha sido considerar que la capacidad para mantener un nivel mínimo de condiciones de vida en las ciudades depende del acceso a servicios básicos tales como agua potable, alcantarillado, recogida de basura y atención médica. De acuerdo con estos criterios, el Informe Mundial 2001 consideró que cerca de 220.000.000 de residentes urbanos, equivalentes al 13% de la población urbana mundial, carecía de acceso a agua potable y que cerca del doble carecía de la más elemental letrina. En África, por ejemplo, sólo un tercio de la totalidad de los hogares urbanos están conectados a la red de agua y en Asia y el Pacífico apenas 38% de los hogares están conectados al sistema de alcantarillado (UN-HABITAT, 2001). Una variación de este método, creado por el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD), consistió en

⁴ Incluye 12 países de Asia, 9 de América Latina y 9 de África.

estimar el número de pobres urbanos sobre la base de la calidad de sus viviendas y del acceso a agua potable, alcantarillado, drenaje de lluvias, recogida de basuras y servicios de salud. Su estimación fue de que por lo menos 600 millones de residentes urbanos en África, Asia y América Latina viven en viviendas y vecindarios que constituyen una amenaza para su vida y su salud (Chambers, 1995; UN-HABITAT, 1996).

3. El marco normativo de políticas urbanas⁵

Las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado fueron testigos del desarrollo de tendencias alarmantes en lo que se refiere al bienestar de la población mundial. La globalización, el nuevo modelo de acumulación de capital, se expandió rápidamente imponiendo sus correspondientes dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales sobre todos los continentes. El impacto positivo del nuevo modelo en varias regiones y ciudades tanto en el Norte como en el Sur –especialmente en aquellos distritos urbanos que poseen la capacidad de responder a los desafíos tecnológicos e institucionales de la globalización– ha sido evidentemente impresionante. Al mismo tiempo, las consecuencias de las ideologías y políticas, especialmente de los programas de ajuste estructural impuestos y adoptados prácticamente en todas partes, han traído un deterioro considerable de las condiciones de vida de los pobres en todo el mundo (UN-HABITAT, 2001). Este contexto ha provocado la movilización de numerosas organizaciones, algunas gubernamentales y otras que expresan los puntos de vista e intereses de la sociedad civil, en pos de definir otras estrategias de desarrollo capaces de combinar las posibilidades de la globalización con los principios de derechos humanos e igualdad social. Estos movimientos provocaron respuestas de varias organizaciones de las Naciones Unidas en términos de un número de conferencias mundiales, las que se llevaron a efecto durante la década de los noventa. Los objetivos sociales universales identificados en esas “cumbres mundiales”, vale decir, erradicación de la pobreza y reducción de todas las formas de desigualdad, y las principales estrategias propuestas por los planes de acción adoptados en esas reuniones –iniciativas basadas en los derechos humanos en lugar de la capacidad de pago– establecieron las bases de un marco normativo cuyos parámetros están llamados a influir significativamente en las políticas urbanas.

El surgimiento de este marco normativo de políticas urbanas se remonta a la Conferencia Hábitat I, en Vancouver en 1976, y la historia de su gestación incluye iniciativas internacionales, algunas específicamente dedicadas a las condiciones de las ciudades, como la *Global Strategy for Shelter for the Year 2000*,

⁵ El marco normativo presentado en el Informe Global 2001 de Hábitat cubre aspectos generales del desarrollo económico y social. Dado el foco urbano de este ensayo, se ha dado prioridad a sus contenidos urbanos y se le ha bautizado como “marco normativo de políticas urbanas”.

adoptada en 1988 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul en 1996, y otras a temas de urgente atención mundial como los tratados en las seis conferencias cumbres de las Naciones Unidas celebradas durante la década de los noventa, dedicadas a los niños, el medio ambiente, los derechos humanos, la población, el desarrollo social y las mujeres.⁶ Los estudios presentados a estas conferencias y sus debates expusieron las interrelaciones entre temas discutidos en reuniones diferentes y las coincidencias de problemas que parecían distantes y altamente especializados. Por ejemplo, las condiciones urbanas, especialmente de la pobreza urbana, aparecieron como componentes importantes en las problemáticas de los niños, del medio ambiente, de los derechos humanos, de la población, del desarrollo social y de las mujeres (UN-HABITAT, 2001). Precisamente de estas interrelaciones es que ha surgido el esbozo de marco normativo mencionado, que establece objetivos y procedimientos universales. Aún más, las reuniones no se limitaron a debatir estos temas sino que los gobiernos y las instituciones internacionales adoptaron decisiones y adquirieron compromisos, en muchos casos definiendo objetivos y fechas precisas.⁷

La Conferencia Hábitat II fue especialmente relevante para el desarrollo del marco normativo en lo que concierne a las ciudades. Puso juntos muchos de los temas más importantes abordados por las conferencias anteriores en un modelo para las políticas y prácticas relativas a asentamientos humanos (UN-HABITAT, 2001). Hábitat II conceptualizó esos temas dando atención especial a sus interrelaciones y contexto, rechazando la estrechez de definiciones sectoriales que ya habían probado ser irrelevantes en el pasado también recalcó la importancia de un proceso de toma de decisiones descentralizado y democrático; la necesidad de dar prioridad a los grupos más vulnerables de la población; la necesidad de acciones coordinadas que incorporen las asociaciones más amplias posibles, y el aprovechamiento del potencial ofrecido por las tecnologías de información y comunicación. Se manifestó a favor del derecho a una vivienda adecuada y subrayó la importancia de temas tales como la pobreza y la desigualdad por razones de sexo, raza, origen étnico, condición económica, edad y otras dimensiones relevantes.

⁶ Estas fueron reuniones altamente representativas que contaron con la participación de autoridades –en muchos casos jefes de Estado– de casi todos los países del mundo. La presencia de un gran número de ONG –4.500 en la Cumbre Social en Copenhague y 2.400 en la Cumbre de la Ciudad en Estambul– fue una manifestación de la preocupación y de la contribución de la sociedad civil.

⁷ Los gobiernos han llegado a acuerdo con respecto a 6 objetivos internacionales de desarrollo a ser alcanzados en 2015: el 50% de reducción del número de personas que viven en extrema pobreza; educación primaria universal; avanzar hacia la igualdad de género; reducción de ? de la tasa de mortalidad infantil y $\frac{3}{4}$ de la mortalidad materna; acceso a salud básica; revertir la pérdida de recursos ambientales (DFID, 2000).

Junto a estas reuniones ha habido un buen número de otras conferencias, algunas regionales, otras altamente especializadas, que han contribuido significativamente al surgimiento del marco normativo. Contribuciones importantes han venido de las conferencias organizadas por el Foro Internacional de la Pobreza Urbana (FIPU). El concepto del FIPU se originó en la Reunión Internacional sobre la Pobreza Urbana, en Recife, 1996. La reunión adoptó la Declaración de Recife, la cual llamó a un cambio conceptual y de política fundamental para enfrentar la pobreza urbana, definiéndola de acuerdo con criterios cualitativos. El FIPU ha organizado también las Conferencias Internacionales sobre Pobreza Urbana en Florencia (1997), Nairobi (1999) y Marrakech (2001). Estas conferencias han sido decisivas en la creación, debate, desarrollo y difusión de nuevos enfoques a la pobreza urbana, basados en conceptos cualitativos y en la participación de las comunidades pobres mismas. Ellas también han promovido la definición de políticas integrales para la erradicación de la pobreza urbana, congruentes con estas nuevas ideas.

Las reuniones mundiales de los años noventa no produjeron un marco normativo de políticas urbanas definitivo. Como se dijo anteriormente, de ellas resultó sólo el esbozo de ese marco. Este ha continuado evolucionando a través de los seminarios, deliberaciones, estudios y publicaciones que caracterizan el trabajo diario de cualquier disciplina. Retrospectivamente es posible sostener que la dinámica que ha movido el desarrollo de este marco normativo surgió de la brecha entre objetivos universalmente aceptados y estrategias cuya validez y capacidad para alcanzar esos objetivos son seriamente disputadas. Las críticas parecen haber comenzado durante las conferencias mismas. Muchas críticas se han centrado en la aparente contradicción de proponer objetivos y estrategias para la erradicación de la pobreza basadas en los derechos humanos y en el gasto público, mientras al mismo tiempo se aceptan sin discusión los principios y mecanismos promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como componentes centrales de la globalización, a los que se identifica como la causa principal de la pobreza actual. Las críticas señalan como principales responsables de esta situación el enfoque de desarrollo centrado únicamente en el crecimiento económico, la adopción de sistemas de libre mercado y la naturaleza no democrática de las políticas de ajuste estructural, las que, de acuerdo a Hábitat, beneficiarían a las elites ricas y las empresas multinacionales en lugar de asegurar la provisión de servicios básicos para los pobres (UN-HABITAT, 2001). El Informe Mundial 2001 ha examinado con profundidad las contribuciones y méritos de Hábitat II, resumiendo algunos puntos críticos que refuerzan la idea de que existe una brecha considerable entre objetivos y estrategias. Analizando el Programa de Hábitat adoptado por la Conferencia, el Informe Mundial concluye que se aplica a problemas urgentes, pero su cobertura frecuentemente ofrece sólo extensas descripciones de esos problemas en lugar de análisis de sus causas y claras proposiciones para solucionarlos.

Significativamente, los caminos propuestos para avanzar surgen desde una perspectiva ilustrada, basada en el supuesto de que el progreso seguiría a la previa eliminación de la ignorancia. Las causas de los problemas son generalmente presentadas en la forma de categorías especulativas. El Programa es intuitivo en su descripción de lo que “es” y es también avanzado en su proposición de lo que “debería ser”, pero no identificó cómo pasar de lo primero a lo segundo. Debido a esto, sus recomendaciones principalmente se limitan a indicar acciones necesarias pero que solamente pueden aliviar la situación (UN-HABITAT, 2001).

El desarrollo del marco normativo ha tenido tres consecuencias especialmente importantes para los argumentos presentados en este ensayo. En primer lugar, ha desplazado el argumento desde un nivel micro, donde las manifestaciones de la pobreza urbana pueden ser descritas y es posible prescribir y ejecutar medidas específicas, de corto alcance y eficaces para reducirla, a un nivel macro, donde las funciones que estructuras y sistemas sociales específicos tienen en la creación de la pobreza y en la validación o frustración de los procedimientos para atacarla podrían ser examinadas y cuestionadas. En segundo lugar, los análisis que combinan niveles micro y macro generalmente trascienden las descripciones de la pobreza, cuestionan la relevancia de medidas para su reducción nacidas de esas descripciones y promueven preguntas y análisis que relacionan la pobreza con teorías sociales de mayor alcance. Finalmente, el desarrollo del marco normativo ha dejado en claro la necesidad de iniciativas para la erradicación de la pobreza que tomen en consideración las condiciones políticas en las que ellas se proponen y que podrían ser relevantes para su ejecución y éxito o podrían explicar sus fracasos.

La importancia de los análisis a nivel macro, de examinar procesos sociales generales e identificar sus impactos en condiciones sociales específicas, como la pobreza, es reconocida por gran parte de las publicaciones sobre temas urbanos. Por ejemplo, el estudio de casos relativos a la ejecución de la Agenda Hábitat que la *Development Planning Unit* (DPU), de la Universidad de Londres, publicó en 2001 establece que las economías locales han sido transformadas fundamentalmente mediante programas de ajuste estructural dirigidos a la privatización de bienes públicos, reducciones drásticas de los empleos públicos, la eliminación de subsidios a los alimentos, energía, transporte y vivienda, la introducción de tarifas por servicios públicos que incluyen la recuperación de costos de instalación, la aplicación de nuevos impuestos y en general la reducción del gasto social de los gobiernos. La evidencia es que en muchos países las políticas de ajuste estructural han conducido a un serio deterioro de las condiciones de vida de los pobres. La desregulación del mercado de trabajo puede aumentar las oportunidades para la generación de empleos e ingresos, pero puede también dejar a los pobres sin protección contra las peores formas de explotación. Esto es especialmente el caso del empleo irregular y de tiempo parcial, en los cuales la proporción de mujeres tiende a ser muy alta (DPU, 2001).

En la misma línea de análisis, en el Informe Mundial 2001 se resalta la importancia de examinar las estrategias de asentamientos humanos en el contexto de la globalización. Se señala que existen cada vez más evidencias de que las políticas y programas actuales de asentamientos humanos no se orientan a resolver los problemas más urgentes, tales como el acceso a la vivienda, a infraestructura y a servicios básicos adecuados (UN-HABITAT, 2001). El Informe indica que cualesquiera hayan sido los beneficios de la globalización estos se han distribuido desigualmente y que esa distribución desigual no es accidental sino una función de la lógica dominante que orienta el actual proceso de globalización (UN-HABITAT, 2001).

La necesidad de análisis teórico aparece con frecuencia en el Informe Mundial 2001. Comentando las bases de datos sobre “mejores prácticas”, establece que aunque las prácticas sean muy buenas la transferencia de modos de trabajo que funcionen requiere que los especialistas sean capaces de distinguir entre las descripciones técnicas de prototipos exitosos, que pueden ser difundidos mediante simple repeticiones, y las lecciones más analíticas basadas en evaluaciones de sus diferencias en distintos contextos políticos, económicos y culturales. Más adelante el Informe amplía la necesidad de teoría en el campo urbano. Plantea que los asentamientos humanos son un producto de procesos socioeconómicos y políticos más amplios, a nivel internacional, nacional y local, y son al mismo tiempo la fuente de origen de esos procesos; por lo tanto, si se quiere tener una concepción razonablemente bien fundada de las condiciones y los procesos que intervienen en los asentamientos humanos en general, y en las ciudades en particular, es necesario conocer acerca de las tendencias más relevantes que caracterizan esos contextos más amplios (UN-HABITAT, 2001).

La dimensión política de las normativas urbanas es un tema cuidadosamente evitado en la mayoría de los análisis urbanos ejecutados en la última década. El discurso es notoriamente ambiguo. Los actores locales son partes interesadas (*stakeholders*)⁸ que expresan intereses particulares, carecen de plataformas políticas y participan generalmente en sistemas de consenso. Los pobres son representados por “comunidades”, nunca por partidos políticos. Los gobiernos –especialmente los gobiernos locales– son “agencias de gestión” y las decisiones públicas están, o deberían estar, basadas en consensos y en una racionalidad neutral. Sin embargo, esta situación está empezando a cambiar. El estudio de casos de la DPU muestra la diferencia entre “governabilidad urbana”, es decir, el proceso de toma de decisiones que es el deber de autoridades elegidas, y “gestión y administración urbana”, el proceso por medio del cual se alcanzan los objetivos del desarrollo urbano (DPU, 2001). El Informe Mundial, por su parte, cuestiona la neutralidad de muchos procesos y sostiene que para que el desarrollo sea exitoso el crecimiento

⁸ La frecuente traducción de este término como “partes interesadas” no expresa con suficiente claridad la fuerza ideológica de su significado en el idioma inglés.

económico debe llevarse adelante en un contexto de justicia social y sostenibilidad ambiental. Esto define un conflicto entre el componente económico y el componente social de la globalización. Muy poco del contenido de ambos puede considerarse neutral, dado que ambos buscan ventajas mediante la disminución del poder real del otro. El Informe insiste en que las estrategias de globalización deben dar prioridad al bienestar y la calidad de vida de los mil millones de personas que están sufriendo crecientes dificultades como resultado de políticas que han promovido únicamente la expansión global de los mercados (UN-HABITAT, 2001).

En este ensayo no se pretende debatir los méritos de las diversas proposiciones que están crecientemente dando forma al contenido urbano del marco normativo. Para los objetivos del ensayo hay dos componentes de este marco, ya comentados, que necesitan ser subrayados. El primero es la identificación de la erradicación de la pobreza urbana y la reducción de la desigualdad social como objetivos universales de la política urbana, mediante estrategias basadas en los derechos humanos y no en la capacidad de pago. El segundo es la reincorporación de una dimensión macro a la comprensión de la pobreza urbana y a la discusión de las estrategias para su erradicación, reintegrando al mismo tiempo la necesidad de teorías sociales adecuadas y de consideraciones políticas. Cuales podrían ser esas teorías e ideas políticas son materias que quedan fuera de los límites de este artículo.

4. El paradigma cualitativo y participativo de la pobreza urbana

Planteamientos teóricos respecto del tema de la pobreza difundidos en la década de los setenta ya mostraban su complejidad e identificaban algunos de sus múltiples atributos y dimensiones, su diversidad, su relatividad y las interacciones entre sus numerosos componentes. De acuerdo con el concepto de “necesidades básicas” la pobreza se definía como la falta de las condiciones materiales para satisfacer los niveles mínimos de necesidades humanas (PNUD, 1997), vale decir, alimentación, salud, educación, empleo, participación y los servicios comunitarios más esenciales. De la misma manera, para el concepto de “capacidad” la pobreza representaba la ausencia de algunas de las capacidades básicas para funcionar (PNUD, 1997), algunas de las cuales son físicas, como contar con alimentación y vivienda adecuadas, y otras son más complejas, como la capacidad de participar en la vida comunitaria. Igualmente la creación de índices compuestos, entre ellos el índice de pobreza urbana elaborado por el PNUD, que combinan variables ponderadas tales como esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetización y varias otras, ha sido un reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza. Todas estas definiciones se alejaban paulatinamente de la concepción cuantitativa de la pobreza y mostraban la gradual aparición de conceptos cualitativos para entenderla. Las críticas a la concepción cuantitativa –entendida como “pobreza

de ingreso”– han sido considerables y se han centrado especialmente en la unidimensionalidad que se aprecia en ella, en momentos en que se hacían cada vez más evidentes y se generalizaban las manifestaciones de su complejidad. También se han criticado sus limitaciones culturales y su convicción en la superioridad de la cuantificación como herramienta metodológica, lo cual, de acuerdo con Chambers, llevó a perder de vista la realidad de la pobreza: lo que es medible y es medido llega a ser lo real e importante, estandarizándose la diversidad y excluyéndose lo que es divergente y diferente (Chambers, 1995).

El trabajo al interior de comunidades pobres realizado por científicos sociales, antropólogos, especialistas en salud, educadores, planificadores, activistas y muchos otros ha ayudado a entender la extrema complejidad de la pobreza y sus múltiples manifestaciones, los obstáculos que impiden su superación, la heterogeneidad de los pobres y la simplicidad artificial de muchas de las definiciones existentes. La crítica sistemática a los enfoques de la pobreza previamente mencionados, junto al compromiso social y profesional, continuo y de largo plazo, de los especialistas en las comunidades pobres han llevado al surgimiento de definiciones y planteamientos cualitativos y participativos de la pobreza. De acuerdo con ello, la pobreza se entiende hoy principalmente como una condición multidimensional, sujeta a influencias culturales, sociales y locales, entendida de maneras distintas, por los que viven esta situación de acuerdo con su sexo, edad, origen étnico y aptitudes. Incluye diversas formas de ingreso y consumo que generalmente quedan fuera del concepto de “líneas de pobreza”. Dado que esta condición es vivida por los pobres de maneras muy distintas, es imposible definir un concepto de la pobreza y una estrategia para erradicarla sin su participación en estas tareas.

Estudios cualitativos y participativos de las condiciones de comunidades pobres realizados en el terreno mismo han producido un número considerable de descripciones de situaciones de pobreza y de los métodos seguidos por los pobres para enfrentarlas. Al mismo tiempo hay una significativa ausencia de estudios sobre las causas de la pobreza. Los trabajos descriptivos han ayudado a superar la idea de que los pobres constituyen entidades pasivas y homogéneas, y han permitido al contrario identificar entre ellos a grupos que poseen mayores ventajas que otros y las diferencias existentes al interior de los hogares (Jones, 1999). También han mostrado las variadas percepciones de los pobres acerca de sus condiciones y cómo es que ellos evalúan la importancia relativa de lo que ven como componentes de su pobreza. Un estudio de 12 tugurios en ciudades de India, realizado en 1997 por la Universidad de Birmingham, produjo seis categorías de dichos componentes: los bienes –entendiendo por ello todo tipo de productos, artefactos domésticos, ahorros– y la subsistencia, esto es, ingreso, seguridad y calidad de trabajo, surgieron como las condiciones que más afectan la pobreza, seguidas por el apoyo, es decir, ayuda y/o dependencia de los ancianos y de otros grupos igualmente vulnerables y las condiciones de las mujeres, y las enfermedades. Finalmente

se mencionaron también el endeudamiento y el abuso del alcohol (Amis, 2001). De la misma manera, otros estudios realizados por Robert Chambers (1995) y Ellen Wratten (1995) han identificado largas listas de componentes y atributos de la pobreza según distintas comunidades.

Las ideas concernientes a la pobreza urbana han sido parte del mismo proceso seguido por los estudios más generales de la pobreza. El resultado ha sido la aparición de una literatura que sigue con la misma preocupación de definir –en este caso– qué es la pobreza urbana y que muestra menos interés en indagar por qué esta existe. La pobreza urbana ha sido definida mediante los mismos conceptos y atributos utilizados para definir la pobreza en general, a los cuales se han agregado peculiaridades propias de lo urbano. De acuerdo con la Conferencia de Recife, la pobreza urbana es también una condición multidimensional, sujeta a influencias culturales, sociales y locales, entendida subjetivamente y experimentada de manera diferente por los pobres según su sexo, edad, origen étnico y aptitudes. Para el pobre de la ciudad, esta situación constituye “una totalidad indivisible, una realidad diaria y continua...” en la cual él, o ella, no sólo “carece de ingreso y de acceso a bienes y servicios básicos...” sino experimenta también las consecuencias de “un estatus social devaluado, marginalización en términos de espacio urbano y de un degradado medio ambiente, acceso limitado a la justicia, a la información, a la educación, a los centros de decisión y ciudadanía, vulnerabilidad frente a la violencia y falta de seguridad” (FIPU, 1996).

El hecho de que ambas definiciones compartan muchos conceptos y de que ambas conceptualizaciones hayan evolucionado desde principios cuantitativos basados en el ingreso hacia aproximaciones cualitativas y participativas ha llevado a cuestionar la validez y utilidad de una distinción conceptual entre pobreza general y urbana. Hay, sin embargo, estudios que identifican atributos específicos de la pobreza que sólo es posible encontrar en las ciudades, los que introducen grados de variación que, sin alterar la comprensión general del problema, transforman la pobreza urbana en un tema específico. Ellen Wratten, por ejemplo, ha identificado cuatro aspectos interrelacionados de la pobreza urbana: riesgos ambientales y de salud; vulnerabilidad resultante de la mercantilización; fragmentación social y delincuencia, y contactos negativos con el Estado y la policía (Wratten, 1995). Igualmente, Philip Amis sugiere que es el proceso de proletarización, vale decir, el grado en que la subsistencia de los individuos depende de un salario en dinero, lo que determina la pobreza urbana (Amis, 1995).

Los conceptos de Wratten y de Amis, “vulnerabilidad resultante de la mercantilización” en el primer caso, y “proletarización” en el segundo, como atributos particulares de la pobreza urbana, no son simples adjetivos para describir esta condición. Ambas proposiciones tienen una capacidad explicativa considerable. Ambas ubican implícitamente a la ciudad como parte de las transformaciones sociales llevadas a cabo por el sistema capitalista. Las demandas y requerimientos de la mercantilización, entre ellas la existencia de

gente sin otros medios de subsistencia que la venta de su fuerza de trabajo, se hicieron realidad en las ciudades, con una población que crecientemente ha cortado sus lazos con las fuentes de subsistencia rurales. Ambas proposiciones identifican la vulnerabilidad de la población urbana, en parte como resultado de las dificultades, muchas veces creadas por la pobreza misma, para participar en la fuerza de trabajo formal, y en parte como consecuencia de tendencias de largo plazo y de crisis. Estas situaciones definen no solamente atributos específicos de la pobreza urbana sino que avanzan también varios pasos hacia su explicación. Sin embargo, continuar en ese camino requeriría ligar estas proposiciones a teorías sociales más generales y entrar en terrenos aun no explorados por el paradigma cualitativo de la pobreza urbana.

5. Descripciones y explicaciones de la pobreza

Como se ha visto, los estudios que buscan describir la pobreza han avanzado desde planteamientos reduccionistas –pobreza como un conjunto reducido de variables– hacia conceptos más amplios que la definen como una condición compleja de variadas cualidades. La literatura prevaleciente en este campo sostiene que este proceso ha establecido un nuevo paradigma cualitativo de la pobreza, cuyas proposiciones son no sólo diferentes sino ciertamente antagónicas con respecto a las anteriores conceptualizaciones cuantitativas de la pobreza. Esto se manifiesta especialmente en la literatura que sustenta programas específicos de reducción de la pobreza, en la que se niega toda importancia a la noción de “pobreza de ingreso”. En este ensayo se sostiene que las descripciones cuantitativas de la pobreza, las que utilizan índices compuestos cuantificables y las cualitativas son en realidad más complementarias que antagónicas. Son considerablemente distintas, pero un análisis en profundidad encontraría que sus conceptos básicos no son contradictorios y que comparten algunos supuestos, entre ellos el principio de consenso como base de las relaciones sociales. Es incluso posible sostener que si esta complementariedad se desarrollara y aplicara sistemáticamente ella podría enriquecer la descripción de la pobreza.

Por el contrario, tratar de entender las causas de la pobreza lleva a una situación muy diferente. De acuerdo con Ellen Wratten existen en la actualidad básicamente dos conjuntos, mutuamente excluyentes, de explicaciones sobre las causas de la pobreza. Uno considera que la causa está en las debilidades personales de los individuos afectados por ella. El otro ve la pobreza como el resultado inevitable de un sistema económico y político injustamente estructurado (Wratten, 1995). La idea de que los pobres son responsables de su condición es muy antigua. Está asociada a conceptos religiosos que identifican a personas buenas y malas, a ideologías clasistas convencionales que ven al pobre como flojo y carente de las cualidades de las clases altas, a doctrinas racistas que consideran la pobreza como el resultado normal de la inferioridad humana. De acuerdo con estas interpretaciones la causa de la

pobreza es una combinación de características personales estimuladas por contextos sociales especialmente negativos –tugurios, asentamientos ilegales, conjuntos de vivienda social– que resulta en formas desviadas de comportamiento social. Los pobres estarían en una especie de círculo vicioso autorrenovado y eterno. Serían tanto las víctimas como los originadores de la pobreza, adquiriendo temprano en sus vidas los valores y formas de comportamiento que más probablemente causan la pobreza y transfiriéndolos luego a las próximas generaciones. Algunos de los atributos de estos contextos negativos serían las familias desorganizadas, un sentimiento de inferioridad, el bajo valor asignado a la educación y al trabajo, la incapacidad de planificar anticipadamente y de responder adecuadamente a los cambios de condiciones, las drogas y el alcoholismo.

Según la concepción estructural la pobreza es una condición en la que los pobres se encuentran como consecuencia de la operación del sistema social. Este se entiende como una combinación de estructuras diferentes: la economía, la vida social, la cultura y sus valores y prohibiciones, las ideas, la historia. Estas proporcionan un marco de referencia donde se ubican explicaciones de las causas de la pobreza y de sus aspectos específicos. Como se indicó anteriormente, con frecuencia sólo se consideran algunas de estas estructuras, y hasta muy recientemente el foco del análisis ha estado exclusivamente en el funcionamiento de la economía. De acuerdo con ello, el crecimiento o la recesión de la economía serían las causas de la reducción o el incremento de la pobreza y permitirían explicar otras variaciones y características de ella.

Estas son definiciones muy simplificadas de conceptos obviamente mucho más complejos, pero permiten vislumbrar algunas de las ideas prevaletentes. Ambas posiciones han sido fuertemente criticadas por científicos y trabajadores sociales que participan en la vida de comunidades pobres. Estos apuntan a una masa de evidencia empírica que describe a la gran mayoría de los pobres como esforzados trabajadores y miembros de la sociedad, equipados con valores y cualidades que no son diferentes de las del resto de la sociedad, luchando contra las condiciones en que se encuentran y teniendo la capacidad de crear e iniciar estrategias para superar esas condiciones. Los argumentos más significativos han surgido precisamente de las definiciones cualitativas de la pobreza como una condición compleja y multidimensional, donde los rasgos patológicos anteriormente descritos no son más que componentes menores y esporádicos. Asimismo, hay un fuerte consenso en cuanto a objetar que las explicaciones estructurales puedan reducirse solamente al funcionamiento de la economía. Se argumenta que hay otras causas estructurales igualmente poderosas que pueden operar en conjunto o independientemente de la economía. Diferentes sociedades tienen definiciones distintas de lo que entienden por sus diferencias sociales y sus privilegios. Tienen sus propios mecanismos –nombres, familias, educación, lenguaje, leyes, políticas– para controlar y dirigir su movilidad social y para definir el significado de la pobreza, quiénes son los pobres y cuáles son sus lugares.

Cultura y valores, muchos originados en la religión y la historia, regulan el comportamiento y las oportunidades abiertas para sus individuos, para hombres, mujeres y jóvenes. Viejos conflictos étnicos, nacionales y religiosos, cuyos trazos se encuentran en las fundaciones estructurales de sus clases y desposeídos, ofrecen otras tantas líneas de causas estructurales y explicaciones de la pobreza.

Junto a las críticas dirigidas específicamente a cada conceptualización por separado, hay otras que las incluyen a ambas. A pesar de sus diferencias, estas dos posiciones básicas parecen compartir al menos dos defectos. En primer lugar, ninguna de ellas ha incorporado todavía una concepción cualitativa y multidimensional de la pobreza. Es decir, ninguna de ellas ha enfrentado la problemática de la pobreza en los términos definidos por el nuevo paradigma cualitativo y participativo. Las explicaciones causales propuestas por esas teorías se refieren a aspectos específicos de la pobreza, algunas veces a varios de ellos, pero aún no los integran. Se refieren aún a conceptos de pobreza superados por el nuevo paradigma, lo cual crea obviamente una seria brecha conceptual entre la concepción actual de la pobreza y las proposiciones causales. En segundo lugar, ambas explicaciones tienden a referirse solamente a causas inmediatas de aspectos específicos de la pobreza, lo que regularmente lleva a conclusiones cuya validez es muy limitada. Como hemos argumentado en otra oportunidad, las explicaciones están constituidas normalmente por diferentes niveles de generalidades interdependientes. Las causas inmediatas pueden ser identificadas correctamente, pero si ellas no son referidas a niveles más generales de significado pueden ofrecer explicaciones equivocadas. Esto puede tener consecuencias serias para la formulación de estrategias de reducción de la pobreza. Por ejemplo, si el desempleo y la falta de educación son identificados como causas inmediatas de la pobreza, esto podría llevar a establecer programas de capacitación para mejorar la posición de los pobres en el mercado de trabajo. Pero si lo que ocurre a un nivel más alto y general es una tendencia histórica hacia la reducción drástica del empleo, los pobres podrían estarse capacitando para algo en desaparición. Mientras las causas inmediatas de un aspecto específico de la pobreza habrían sido correctamente identificadas, la explicación podría aún ser incompleta, errónea y dirigir las iniciativas en una dirección incorrecta (Ramírez, 2002).

Las condiciones actuales de este proceso podrían por lo tanto resumirse diciendo que la descripción de la pobreza ha avanzado considerablemente, enriquecida por la contribución del paradigma cualitativo y participativo, lo que se ha traducido en una mayor y creciente comprensión de sus características y en cierto consenso sobre su naturaleza y manifestaciones. Al mismo tiempo el conocimiento de las causas de la pobreza no ha producido una conceptualización explicativa consecuente con las proposiciones del paradigma. La responsabilidad de esta situación, según los argumentos presentados a lo largo de este ensayo, radicaría en la ausencia de análisis teórico a nivel macrosocial que ha mostrado el desarrollo del paradigma cualitativo.

6. La instrumentación del paradigma cualitativo de la pobreza urbana

La complejidad del paradigma cualitativo, especialmente su declarada intención de incorporar todas las manifestaciones de la pobreza que sean reconocidas por los pobres, demanda la creación de una estructura intermedia que pueda guiar metódicamente la búsqueda de esas múltiples manifestaciones en la vida real y, aún más importante, pueda entregar guías acerca de cómo proceder a su erradicación. Una estructura capaz de cumplir estas tareas debería ser flexible y estar abierta para absorber la diversidad de ideas sugeridas por los pobres, y también por todos aquellos otros actores sociales que participan en el estudio y en la erradicación de la pobreza, y ser al mismo tiempo congruente con la problemática definida por el nuevo paradigma. Dicha estructura debería consistir en la instrumentación de los principales atributos del paradigma cualitativo, organizados de manera que se facilite su aplicación, ya sea en la identificación de situaciones de pobreza o en evaluar la congruencia de las iniciativas para erradicarla, o en guiar tales iniciativas. En otro documento he sugerido que el examen del paradigma lleva a proponer cuatro atributos que cumplen estas condiciones: multidimensionalidad, heterogeneidad, participación e integración (Ramírez, 2002).

Estos cuatro atributos expresan la originalidad de la nueva aproximación a la pobreza y, al mismo tiempo, están estrechamente ligados unos a otros. Cada uno demanda la presencia de los otros y no puede ser entendido sin esa presencia. La multidimensionalidad expresa las numerosas y simultáneas privaciones que caracterizan la vida de los pobres. Es una suerte de “caja abierta” donde las nuevas manifestaciones de la pobreza –muchas de ellas definidas cualitativamente y no medibles– se van depositando una vez que han surgido o se las ha identificado, a fin de analizarlas, evaluarlas, comprenderlas y redefinirlas para utilizarlas en la reducción de la pobreza. Este atributo incorpora una dimensión abierta, sin fin, a la definición conceptual de la pobreza. Su real significado es su capacidad de incorporar la diversidad, pero esta capacidad no podría realizarse sin participación. Las reales privaciones de la pobreza no se harían manifiestas sin las diversas formas de participación tanto de los pobres como de los numerosos actores sociales involucrados en el estudio y en la definición de la pobreza y en las luchas por su erradicación. Al mismo tiempo, la participación de los pobres pone en evidencia su heterogeneidad y la presencia de grupos especialmente vulnerables, con problemas especiales y necesidades diferentes. Este es el atributo que abre los estudios y las estrategias dirigidas a reducir la pobreza a las complejidades de las relaciones sociales y cuya demanda de análisis teórico es mayor. Ni las distintas dimensiones de la pobreza, ni los diversos grupos que constituyen los pobres son categorías sociales aisladas. Existen interacciones entre ellos y con los que no son pobres. La realidad de la pobreza tiene lugar en el contexto de la sociedad total, es un componente integral de la

sociedad contemporánea. Su definición, su significado, la importancia asignada a su erradicación y las iniciativas seguidas para lograrlo son todos temas que conciernen a todos los ciudadanos, tanto a los pobres como a los no pobres. Considerados en conjunto, estos cuatro atributos definen el carácter distintivo del nuevo paradigma: la proposición de un conocimiento fluido sobre la pobreza y sobre las medidas para erradicarla. Estos cuatro atributos se proponen en la forma de un “marco de atributos cualitativos”, como la fundación de una metodología flexible que podría adaptarse a distintas operaciones (Ramírez, 2002). Podría, por ejemplo, definir principios rectores para la formulación de políticas urbanas, de programas y proyectos cuyo objetivo sea la erradicación de la pobreza. En otras situaciones podría definir categorías analíticas para examinar y evaluar la pertinencia –o la congruencia y afiliación teórica– de políticas, programas y proyectos ya existentes en el mismo terreno. Igualmente podría proporcionar categorías de evaluación para calificar los resultados e impactos de iniciativas similares.

La validez y la capacidad que un paradigma pueda poseer para iluminar un área de estudios, como la pobreza urbana, deben pasar numerosas pruebas, algunas teóricas y otras empíricas, antes de ser establecidas. Las proposiciones de este ensayo están en parte basadas en una revisión de la literatura publicada sobre el tema, y en parte en el examen de diez programas para reducir o erradicar la pobreza urbana diseñados y ejecutados en varios países de África, Asia y América Latina. El método adoptado para esos análisis fue proporcionado por el “marco de atributos cualitativos” mencionado más arriba, adaptado a las exigencias de ese trabajo. Los programas se examinaron de acuerdo tanto con su coherencia teórica como con las formas en que los atributos de la pobreza aparecían en sus prácticas. Esto requirió una especificación más precisa de los cuatro atributos en términos de siete categorías analíticas (véase el recuadro 1). La multidimensionalidad, al ser confrontada con las limitadas herramientas y sistemas operativos del urbanismo, se transformó en la categoría de multisectorialidad. La necesidad de un foco más preciso en el análisis de la heterogeneidad de la pobreza de tal manera que pudiera expresarse una urgencia universal llevó a especificar este atributo en términos de sensibilidad de género. La participación, por su parte, dio origen a tres categorías interrelacionadas: participación, entendida como cualquier forma de intervención de los pobres en la definición o ejecución de los programas; asociación, que indica la creación de estructuras relativamente permanentes en que las comunidades pobres y otras instituciones comparten responsabilidades, y otorgamiento de poder de decisión, lo que señalaría el empoderamiento de las comunidades pobres. Finalmente, el atributo de integración dio origen a dos categorías analíticas: integración a nivel municipal e integración a nivel de la ciudad (Ramírez, 2002).

Recuadro 1

ANÁLISIS DE 10 PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA URBANA

Propósito: examinar de qué manera los atributos del paradigma cualitativo de la pobreza urbana son internalizados en la práctica profesional.

Método: transformación de los atributos cualitativos del paradigma en categorías analíticas. Examen de la documentación de los programas mediante descripciones selectivas. Entrevistas a personal directivo a cargo de la ejecución de los programas. Los análisis buscan establecer la consecuencia teórica entre los programas y el paradigma cualitativo y cómo se entienden y utilizan estos atributos principales en la práctica profesional.

Atributos	Categorías analíticas
Multidimensionalidad	Multisectorialidad
Heterogeneidad	Sensibilidad, condiciones de género
Participación	Participación; asociación; poder de decisión
Integración	Integración municipal; integración al nivel de la ciudad

Síntesis: las categorías analíticas están organizadas en una tabla que se aplica a cada programa. La presencia del atributo/categoría se registra con el número 1 y la ausencia con 0. Cada tabla fue acompañada por un breve resumen analítico que explica las calificaciones y las formas en que los atributos fueron entendidos por cada programa.

Casos	Categorías analíticas						
	Multi-sectorialidad	Condiciones de género	Participación	Asociación	Poder de decisión	Integración municipal	Integración urbana
	1	1	0	0	1	1	0

Programas examinados: Programa de Renovación Urbana del Centro de Johannesburgo; Programa de Ciudades Seguras para el Gran Johannesburgo; Programa de Reducción de la Pobreza Urbana, Abidján; ENDA y el Programa de Ciudad Pikine, Dakar; Aproximación Integral y Global: Proyecto de Desarrollo Urbano en Addis Ababa; Programa Favela Bairro en Rio de Janeiro; Programa Integrado y Participativo de Mejoramiento de Barrio, en Mesa los Hornos, Ciudad de México; Programa Fondo de Inversiones Regionales, Bulgaria; Proceso de Consulta Urbana en Hyderabad; Programa Poblacional V-III, Hyderabad, India.

Conclusiones: los programas muestran un alto grado de coherencia entre las prácticas de urbanismo dirigidas a reducir la pobreza urbana y las proposiciones teóricas relativas a este problema. También muestran algunas diferencias entre las definiciones ideales de los atributos y la realidad. Todos los programas son multisectoriales, incluyen formas de participación y de asociación y se integran a nivel municipal. Por otro lado, aunque todos los programas incluyen iniciativas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, el tema de género no aparece incluido como una dimensión común a todos los proyectos e iniciativas; la integración urbana parece depender del tamaño y la capacidad de las autoridades municipales y el otorgamiento de poder de decisión a las comunidades no aparece en ninguno de estos casos.

Fuente: Rolando Ramírez, 2002.

Estas definiciones están aún en proceso de elaboración, pero sin embargo ellas ya apuntan a temas importantes relacionados con la capacidad del paradigma cualitativo para desafiar tanto la validez de las ideas precedentes respecto a la erradicación de la pobreza urbana, como el significado de las estructuras institucionales y profesionales con que la mayoría de los países trabajan. Por lo general estas estructuras expresan una manera de abordar la realidad predefinida culturalmente, por medio de sectores de conocimiento y acción separados y muchas veces independientes: facultades, ministerios, departamentos municipales, especialistas. Si se considera solamente uno de los atributos mencionados –la multisectorialidad– se puede anticipar que la capacidad de cambio institucional es significativa. Un enfoque multisectorial de la erradicación de la pobreza urbana debería implicar a muchas instituciones de sectores que hoy no tienen o tienen muy pocas relaciones entre sí. Por ejemplo, prácticamente no hay en la mayoría de los países relaciones que vinculen las instituciones del sector de la vivienda con otros sectores. Esta situación se repite con las instituciones de salud, educación, seguridad social, trabajo, y otras. En la mayoría de los países estas instituciones no son sólo ministerios y departamentos encargados de tomar decisiones y proporcionar servicios, sino son también verdaderos centros de poder que compiten por recursos e influencia política. En estas condiciones la formulación de una política multisectorial con seguridad llevaría a serios conflictos de poder y control.⁹

A nivel municipal la situación es parecida, especialmente en el caso de autoridades municipales grandes y sofisticadas, capaces de formular y ejecutar programas complejos. La investigación del programa *Favela Bairro* (véase el recuadro 2) muestra un conjunto de proyectos que demandan el diseño y la ejecución de actividades multisectoriales. Parte de estas demandas fueron satisfechas por la Municipalidad de Rio de Janeiro, que cuenta con cierta experiencia de cooperación interdepartamental y que ha avanzado considerablemente en la creación de una estructura legal para integrar el trabajo de sus organismos de planificación urbana. Sin embargo, la información proporcionada por varios funcionarios municipales mostraba la presencia de limitaciones y conflictos de poder, resultando en formas de colaboración restringidas, limitadas sólo a actividades de implementación y a departamentos responsables de tareas físicas. Varios departamentos encargados de problemas sociales evitaban cambiar sus prioridades. El Departamento de Vivienda –a cargo del Programa– parecía reacio a ceder su control estratégico y político del programa, y así ocurría a varios niveles. A pesar de estos conflictos, la experiencia de *Favela Bairro* muestra algunos de los componentes de una

⁹ Conozco solamente un intento en un país en desarrollo por coordinar institucionalmente actividades similares: la creación del Ministerio de Desarrollo Humano por el Gobierno de Bolivia durante 1993-1997. Integró sectores tales como cultura, educación, salud, participación popular, vivienda y otros.

transformación institucional futura, y por lo menos el principio de integración departamental era ampliamente aceptado por la Municipalidad de Rio de Janeiro (Fiori, Riley y Ramírez, 2001a y 2001b).

Es igualmente serio el desafío del paradigma cualitativo a la validez y eficiencia de las profesiones y especialidades que hoy estudian la pobreza urbana e intervienen en el diseño e implementación de programas para su erradicación. Muchas continuarán probablemente siendo válidas y útiles, pero podrían introducirse alteraciones importantes. Hoy la mayoría de las actividades profesionales tienden a estar claramente definidas, con territorios y límites identificables, con funciones y situaciones específicas. Las relaciones entre profesionales buscan proteger la autoridad personal sobre parcelas específicas de actividad, a base de capacidades especializadas. Por el contrario, la naturaleza del planteamiento multidimensional busca destruir los bordes y la privacidad de esas parcelas. Trata de evaluar el trabajo no sólo sobre la base de niveles de excelencia definidos profesionalmente sino también en términos de su contribución al objetivo principal de reducir la pobreza. Probablemente el desafío consistirá en combinar la capacidad de hacer aportes especializados con la confianza de moverse en planos paralelos y ser, por lo tanto, capaz de leer adecuadamente los aportes de otros. Quizás la innovación más importante en términos de las profesiones y especialidades existentes consistirá en la creación de un sistema diferente de valores y excelencia profesional, aceptado colectivamente más allá de los límites impuestos por las instituciones profesionales. Si estos desafíos se materializan o no, la forma y profundidad de los posibles cambios y las consecuencias de esto en las condiciones de vida de los pobres son por el momento más un tema de especulación que una realidad. Si se asume que las instituciones y los actos tienden finalmente a ser consecuentes con las ideas que los inspiran, se puede esperar que algunos cambios tendrán lugar.

Recuadro 2

EL PROGRAMA FAVELA BAIRRO EN RIO DE JANEIRO, BRASIL

Las favelas han sido reconocidas desde hace mucho tiempo como una de las manifestaciones más visibles de la pobreza y las desigualdades de Rio de Janeiro, partes del paisaje urbano por más de 100 años, durante los cuales han sido objeto de numerosos programas para su remoción o su asimilación a la trama urbana.

El programa *Favela Bairro* fue iniciado en 1994 por el Gobierno Municipal de Rio de Janeiro y estaba aún en ejecución en 2000. En 1994 había 661 favelas en la municipalidad, con aproximadamente 1 millón de habitantes. El Programa se propuso el mejoramiento de las favelas de tamaño medio –500 a 2.500 hogares– las que constituyen cerca de un tercio del total y cuentan con 60 % de la población “favelada”. Otros programas atienden favelas más grandes y más pequeñas.

El concepto de pobreza adoptado por el Programa se aleja de concepciones cuantitativas y refleja la compleja combinación de necesidades, privaciones económicas, culturales, físicas y exclusión social que caracteriza las condiciones de vida en las favelas. El objetivo del Programa es crear condiciones que permitan a las favelas ser vistas como barrios normales de la ciudad. Es el programa habitacional municipal de mayor escala, con mayores recursos y de más alto perfil político en Rio de Janeiro.

Componentes básicos del Programa: instalación y mejoramiento de las infraestructuras de agua potable y alcantarillado, iluminación pública y doméstica, reforestación, apertura y pavimentación de calles, plazas y senderos, eliminación de peligros naturales, construcción de viviendas nuevas para alojamientos esenciales, instalación de sistemas para recoger residuos sólidos, iniciación de regularización de la propiedad territorial, construcción y renovación de edificios a ser utilizados como jardines infantiles, centros comunitarios, centros de capacitación y generación de ingresos, construcción y operación de instalaciones deportivas y de recreación, construcción de quioscos comerciales, construcción y operación de centros de asistencia social urbana.

Uno de los rasgos más notable de *Favela Bairro* es su escala, expresada no sólo en su tamaño y cantidad de proyectos sino también en su importancia y complejidad. El Programa tiene un claro compromiso de enfrentar la pobreza, pero su intención va más allá de mejorar las condiciones de vida de los favelados para abarcar un objetivo de integración social al nivel de la ciudad en su conjunto. El Programa ilustra el concepto de la ciudad como vehículo para la integración de sus habitantes. Junto a la capacidad de *Favela Bairro* para realmente promover la integración física y social de Rio de Janeiro, el Programa muestra una clara visión de cómo debiera ser la ciudad y cómo el mejoramiento de las favelas puede contribuir a esa visión. Tradicionalmente las favelas han sido vistas en Rio de Janeiro como impactos negativos que afectan a la ciudad y su clase media. El Programa es un esfuerzo por redefinir positivamente esas relaciones, cambiando las percepciones económicas, sociales, culturales y geográficas que ambas partes de la ciudad tienen de la otra parte. Promueve la idea de que no se pueden mejorar las condiciones de pobreza, violencia, delincuencia y desempleo en la ciudad sin mejorar las condiciones de las favelas. El Programa está obligando a la ciudad en su conjunto a adoptar una posición en relación con el tema de las favelas y con respecto a una política urbana que supone una gran cantidad de recursos públicos.

Fuente: J. Fiori y otros (2001); L. Riley y otros (2001).

7. Limitaciones del paradigma cualitativo

Reconocer los méritos del paradigma cualitativo no debiera ser un obstáculo para identificar sus limitaciones, algunas de las cuales, como se dijo al comienzo de este ensayo, pueden reducir considerablemente su eficacia en la lucha contra la pobreza. Cubrir todos los frentes en busca de los problemas del paradigma cualitativo es una tarea que excede, obviamente, los límites de este trabajo. El área de análisis que se ha tratado de establecer resulta de la comparación entre las demandas del marco normativo en gestación de políticas urbanas antes examinado y la capacidad del paradigma cualitativo y participativo de la pobreza urbana para responder a esas demandas. En un alto nivel de generalidad puede decirse que ambos comparten el mismo objetivo: la definición de políticas urbanas para la erradicación de la pobreza y la reducción de cualquier forma de desigualdad social. Sin embargo, el marco normativo incorpora macrodimensiones a la comprensión de la pobreza y la desigualdad urbanas y a la discusión de estrategias para erradicarlas, y hace hincapié en la necesidad de teorías sociales adecuadas y de consideraciones políticas realistas. Por el contrario, se puede argumentar que el paradigma, en la presente etapa de su desarrollo, no satisface esas demandas, y que manifiesta una tendencia a desvalorizar la importancia de procesos y análisis macrosociales y a desestimar tanto la necesidad de teoría relativa a la sociedad en su conjunto como la importancia de las consideraciones políticas como condiciones para el éxito de las estrategias de erradicación de la pobreza.

Estas afirmaciones pueden sostenerse sobre la base de varias observaciones. La primera se refiere a la ya mencionada riqueza descriptiva con que el paradigma define la pobreza, junto a la ausencia de explicaciones convincentes acerca de sus causas, más allá de factores inmediatos a manifestaciones muy limitadas. En esas condiciones cabe preguntarse si es posible definir políticas eficaces para la erradicación de la pobreza. La respuesta debería ser negativa. Podría argumentarse que esta es una disciplina en desarrollo, que es sólo cuestión de tiempo para que surjan, y que, por lo demás, están ya surgiendo, explicaciones convincentes sobre las causas de la pobreza, compatibles con la sofisticación del nuevo paradigma y con las demandas del marco normativo (UN-HABITAT, 2001). Puede también argumentarse que una explicación teórica general no viene al caso, ya que nada puede hacerse hoy a ese nivel para erradicar la pobreza, mientras mucho puede hacerse para aliviar sus efectos mediante medidas específicas y de corto plazo. Esto es precisamente lo que ha estado ocurriendo: la mayoría de las estrategias y programas para erradicar la pobreza tienden a ser colecciones de medidas específicas de corto plazo dirigidas a aliviar las condiciones de pobreza creadas por causas muy inmediatas, es decir, por causas identificadas en un nivel muy bajo de abstracción, partes de un microcontexto. Esas medidas no están dirigidas a la pobreza en los términos definidos por el Informe Mundial 2001 de Hábitat, como parte de los procesos de globalización y de ajuste estructural. En algunos

casos consisten, por ejemplo, en medidas de nivel básico para aliviar la pobreza de hogares cuyos sostenes han sido declarados cesantes. El hecho de que el desempleo pueda haber sido causado por políticas de ajuste estructural o por lejanos procesos tecnológicos o financieros permanece de alguna manera fuera de la narrativa de esas estrategias.

Esta forma de ver la realidad es apoyada por un ambiente intelectual y político que le es favorable. Es posible sostener que los últimos veinte años han sido testigos de la elevación a una posición dominante de dos proposiciones ideológicas. Una consiste en la noción de consenso social, la idea de que la sociedad está constituida por instituciones y grupos cuyos intereses y objetivos son esencialmente similares. Por ejemplo, la participación se entiende en el nuevo paradigma como un proceso básicamente no conflictivo. La otra proposición puede resumirse en la idea de “practicalidad”, la urgencia de hacer algo práctico para, por ejemplo, reducir la pobreza sin esperar la formulación de explicaciones de causas complejas. En un contexto ideológico como éste la producción de conceptos que describen y definen qué es la pobreza recibe una sanción positiva. De la misma manera, la identificación de causas inmediatas de aspectos específicos de la pobreza permite definir con facilidad intervenciones parciales y precisas para eliminarlos. Por el contrario, las definiciones teóricas que expliquen las causas más generales de la pobreza podrían proponer estrategias que afectaran a intereses creados, originando formas conflictivas de participación y luchas por el poder político.

Otra observación pertinente para sostener el argumento inicial resulta de la aparente incapacidad del paradigma cualitativo para redefinir y reintegrar las dimensiones macroeconómica y política de la pobreza. Como ya se ha dicho repetidas veces en este ensayo, tanto el discurso como la práctica de las instituciones que trabajan en la reducción de la pobreza guiadas por los conceptos y principios del paradigma cualitativo tienden a pasar por alto la importancia de la “pobreza de ingreso”. Las referencias al ingreso aparecen la mayoría de las veces en términos de las actividades del sector informal, donde puede ser reforzado por medio de dos iniciativas frecuentemente repetidas: el suministro de préstamos de pequeño monto y la promoción de microempresas. El universo definido por el trabajo formal, los sindicatos, el empleo y el ingreso regular, el impacto en la pobreza de la creciente elevación de la productividad del trabajo a nivel mundial parecen estar fuera del campo de la pobreza.

Esa posición parecería ser un error, cuya corrección reabriría el debate acerca del lugar ocupado por el crecimiento económico en la determinación de la pobreza. Se ha sostenido antes que el crecimiento económico por sí sólo no conduce necesariamente a reducir la pobreza. En verdad podría conducir a lo opuesto: los pobres más pobres y los ricos más ricos. Los beneficios del crecimiento económico pueden obviamente dirigirse a diferentes objetivos de acuerdo con las políticas y programas que combinaciones diferentes de actores sociales sean capaces de legitimar políticamente. Puede ser valioso recordar

las lecciones de la historia reciente de muchos países del Sur. El Informe sobre desarrollo humano del PNUD en 1997 señala que durante la segunda mitad del siglo XX la pobreza fue reducida en el mundo más que durante los 500 años anteriores. Parece haber sido un período de crecimiento económico mundial considerable. Pero fue también un período –por lo menos durante 30 de esos 50 años– cuando los modelos macroeconómicos en muchos países fueron definidos por alianzas políticas en las que participaban los trabajadores organizados, las clases medias y los empresarios locales. En las nuevas naciones independientes esas alianzas debieron incorporar las presiones de inclusión social de los movimientos nacionales. En algunos lugares se persiguieron objetivos “desarrollistas” y modernizantes, mientras en otros esos objetivos respondían a principios socialdemócratas e ideologías socialistas. En la gran mayoría de los países el crecimiento económico benefició desigualmente a las elites locales, pero las condiciones de los pobres mejoraron sustancialmente mediante el empleo y programas de educación y salud gratuitas, vivienda subsidiada y seguridad social. Más adelante, los cambios estructurales de la economía mundial llevaron a un nuevo modelo macroeconómico, con sus propios protagonistas políticos, sus ideologías, principios y objetivos, pero ahora sin intervención del trabajo organizado. Los empresarios locales han sido reemplazados por las empresas multinacionales y se han adoptado ideologías tecnocráticas e individualistas. La redistribución del ingreso se considera un principio pernicioso. Mientras tanto, la economía mundial ha continuado creciendo, con sus altos y bajos, pero esta vez también la pobreza y la desigualdad han crecido. No es por lo tanto una cuestión de crecimiento o determinismo económico, sino de relaciones sociales, ideologías, poder y la capacidad de movilizar la participación política de la población y de sus organizaciones. Como lo indica el Informe Mundial 2001, políticas públicas diferentes producen niveles de vida diferentes en países que cuentan con las mismas condiciones básicas.

Aislar a los pobres del funcionamiento de la economía formal limita el estudio de la pobreza exclusivamente a las condiciones de vida de la población que vive en la pobreza y contradice tanto el atributo integrativo del paradigma cualitativo como las condiciones del mundo contemporáneo, caracterizado por la densa interrelación de factores, situaciones y actores sociales descrita en el marco normativo analizado. Las condiciones de la economía mundial en los últimos 20 años han sido devastadoras para millones de personas que tradicionalmente se ganaban la vida en el sector formal. Reducciones importantes en las oportunidades de empleo, informalización del trabajo, discapacitación, etc., se han traducido en millones de personas desempleadas y subempleadas en todo el mundo, situación que afecta a las mujeres y a los jóvenes de ambos sexos especialmente. La desregulación del empleo, la ausencia de seguridad social, miles de casos de cesantía derivados de la reducción del tamaño y las funciones del Estado, han creado una situación de pobreza que hoy va mucho más allá del tradicional sector informal y que no

puede atacarse exclusivamente con medidas de pequeña escala ni con agrandar las mismas. La pobreza afecta hoy a muchos grupos sociales, algunos ubicados en el lado informal, otros en el formal de la sociedad contemporánea. Los límites entre estos dos sectores son crecientemente vagos y los movimientos de uno al otro –mayormente hacia el informal– son una realidad diaria.

Hoy día es evidente que el crecimiento económico es acompañado en todo el mundo por una creciente incapacidad para incorporar a la población mundial en el sistema formal. Hay una desproporción ya reconocida entre el crecimiento de las inversiones y el producto, por una parte, y el crecimiento del número de actividades (empleo directo e indirecto) requeridas para movilizar esas inversiones. Esta es una situación universal, identificada y descrita desde hace mucho tiempo en los estudios clásicos del capitalismo. Ha estado en curso por largo tiempo y en estos momentos es acelerada por los estímulos de la competencia a nivel mundial. La mayor parte del empleo formal e informal en los países avanzados es no regulado, de tiempo parcial, de trabajo ocasional y mal pagado. En los países en desarrollo la situación es similar. De acuerdo con la OIT, el 84% de los nuevos trabajos creados en América Latina entre 1990 y 1995 fueron en el sector informal, el que constituía el 54% del empleo total de la región (CEPAL, 1997). En los países desarrollados, a los pobres tradicionales –desempleados de largo plazo con seguridad social mínima, trabajadores pensionados de avanzada edad y otros similares– se han incorporado últimamente olas de nuevos desempleados y los mal pagados trabajadores ocasionales, principalmente mujeres, jóvenes y migrantes. En los países en desarrollo los pobres están principalmente en las áreas de baja productividad del sector informal, y permanecen pobres a perpetuidad, cualquiera sea la cantidad de historias sobre “mejores prácticas” y éxitos difundidas por la literatura de la pobreza. Todo esto constituye el universo de la pobreza, pero no consigue ser totalmente comprendido debido al déficit teórico que debilita el paradigma cualitativo y participativo de la pobreza, e impide la incorporación del análisis de nivel macro y de la dimensión política a su constitución.

8. La ciudad y la integración social de los pobres

Históricamente la ciudad ha sido concebida de formas diferentes: el aire de la ciudad fue la esencia de la libertad en tiempos feudales (Southall, 1998). La ciudad fue “virtud” para los filósofos de la Ilustración y “vicio” para los primeros pensadores de la era industrial (Schorske, 1963); fue considerada un crisol de culturas (*melting pot*) por los sociólogos norteamericanos que observaban una nueva cultura que surgía de las olas mundiales de inmigrantes que llegaban a su país, y “la cuna de la sociedad moderna” para los ecologistas urbanos (Wirth, 1938). En la década de los setenta muchos expertos internacionales consideraron “parasitaria” a la ciudad del Tercer Mundo, una entidad que vivía de la riqueza producida en el campo, mientras al mismo

tiempo Castells y otros sociólogos de inspiración marxista definían la ciudad moderna como “un centro de consumo colectivo”. Más recientemente, la ciudad del mundo en desarrollo ha sido caracterizada como “fragmentada”, expresando la manera en que la sociedad y la economía gestionan las limitaciones del subdesarrollo (Balbo y Navez-Bouchanine, 1995), un proceso exacerbado por los efectos negativos de la globalización, mientras un nuevo Castells considera a las ciudades exitosas de la globalización como “una red de información”. La visión colectiva de la ciudad contemporánea, sin embargo, pareciera haber finalmente aceptado su potencial positivo, lo que se manifiesta en las declaraciones de las conferencias internacionales mencionadas al comienzo de este ensayo. La Cumbre Urbana en Estambul, por ejemplo, suscribió el punto de vista ampliamente aceptado de que las ciudades son centros de civilización, generando desarrollo económico y social y avances culturales, espirituales y científicos (UN-HABITAT, 2001).

En gran parte estos conceptos y calificaciones han resultado no sólo de perspectivas teóricas específicas, sino también de los objetivos y de los resultados de búsquedas e investigaciones particulares. En el caso de este ensayo, la preocupación está enfocada a la pobreza y la ciudad. Consecuentemente las preguntas son: ¿Qué es la ciudad para los pobres? ¿Qué significa que en todo el mundo los pobres continúen viniendo a la ciudad y quedándose allí? Las ciencias sociales y el urbanismo han ofrecido varias respuestas: “Los pobres vienen a la ciudad en búsqueda de empleo”, sin embargo, permanecen en ella a pesar de la falta de empleos y de las amenazas definidas por las vulnerabilidades mencionadas por Wratten y Amis. “Los migrantes étnicos vienen en búsqueda de una vida mejor” y permanecen a pesar de la discriminación racial y las amenazas de violencia. Las explicaciones basadas en causas únicas no ofrecen respuestas muy convincentes. La relación entre los pobres y la ciudad define una situación compleja y demanda respuestas complejas basadas en causas también complejas, y es a esta búsqueda que el marco de atributos cualitativos presentado previamente puede contribuir.

La literatura de la pobreza muestra una amplia comprensión de los atributos de multidimensionalidad, heterogeneidad y participación. Al mismo tiempo desestima el atributo de integración o es ambigua al respecto. Se ha argumentado en este ensayo que la concentración en situaciones y procesos de escala menor y corto plazo lleva a aislar la causa de los pobres del resto de la sociedad y está transformando la pobreza en un problema que concierne solamente a los pobres. Contra esto se ha dirigido el centro del argumento crítico presentado: que la pobreza es un componente integral de la sociedad contemporánea, que su erradicación es una responsabilidad social colectiva, y que la ausencia de dimensiones macro y de análisis político que caracterizan el paradigma cualitativo tienen una parte importante de la responsabilidad respecto de las limitaciones de éste para responder a causas de la pobreza que se originan en el conjunto de la sociedad. En este contexto se sostiene que el

atributo de integración puede contribuir a incorporar las dimensiones macro y política al paradigma cualitativo de la pobreza, y que la ciudad desempeña un papel básico importante en lograr esa integración.

Sugerir, al comenzar el Tercer Milenio, un significado para la ciudad con relación a la pobreza y a los pobres requiere procesar una cantidad considerable de información histórica mediante valores éticos y políticos. Esto inevitablemente lleva a reconsiderar antiguas hipótesis: que lo que finalmente define el concepto de la ciudad es la materialidad de un lugar compartido por varios grupos sociales y las relaciones que estos establecen para integrar sus diversidades de manera que ese compartir sea posible. El espacio no define las relaciones sociales pero influye en su estructuración: la localización, el tamaño, los recursos naturales y la acumulada cristalización de la historia y la cultura constituyen algunas de las condiciones materiales de esas relaciones.

La ciudad es una magnífica construcción humana creada para recibir la diversidad de la humanidad, que constituye su riqueza. La ciudad es el medio donde la humanidad aprende a vivir con esa diversidad, sin abolirla. Esto es lo que significa reconocer en la ciudad un impulso hacia la integración social. La moderna ciudad capitalista, a pesar de sus contradicciones, es la arena donde los diversos grupos sociales se encuentran y negocian. También provee las reglas básicas para esas negociaciones. Es allí donde los conflictos sociales se hacen explícitos, visibles. En la vida diaria esos procesos pueden llegar a ser muy precisos. Pueden consistir, por ejemplo, en demandas para la redistribución de los recursos urbanos, promoviendo de ese modo, sobre la base de principios, políticos, éticos o simplemente prácticos, la transferencia a comunidades pobres de recursos controlados por grupos sociales más privilegiados, o pueden consistir en disputas por el establecimiento de sistemas universales de educación y de salud. Las soluciones que surgen de esas negociaciones no son automáticas. Pueden resultar de consensos o ser el fruto de conflictos, según el tipo de iniciativas sociales y políticas que se lleven a cabo. Aun cuando la ciudad no “resuelve” estas situaciones, ella incorpora una lógica de supervivencia histórica al procesamiento político de esas situaciones, inducida por la necesidad de compartir, incluso en condiciones de desigualdad, un lugar común, servicios, instituciones y estructuras comunes. La ciudad incorpora una tendencia hacia la integración social, la que se materializa en instituciones, modelos culturales, espacios públicos, símbolos, organizaciones y otros aspectos similares.

Sin embargo, es claro que las relaciones sociales están sólo en parte definidas o influidas por la ciudad, y que ésta tampoco puede completar el proceso de integrar socialmente a sus ciudadanos. Las relaciones sociales se definen principalmente a niveles más altos de interacción social, y en la medida en que las relaciones dominantes estén basadas en la privatización y en la expropiación surge una tendencia contraria para contrarrestar el movimiento hacia la integración. La ciudad se fragmenta física y socialmente. Distintos grupos sociales defienden sus propios hábitat contra otros. Construyen

murallas y estacionan guardias, se cierran el paso unos a otros. El espacio público, que es por definición esencialmente colectivo, se privatiza. En este contexto se sugiere que lo que caracteriza a la ciudad capitalista moderna en los países en desarrollo es la tensión originada por la coexistencia de estas dos fuerzas contradictorias: una tendencia hacia la integración física y social, que se origina en la naturaleza misma de la ciudad, y una tendencia hacia la fragmentación física y social resultante de las relaciones sociales del capitalismo y exacerbada por la creciente desigualdad urbana impuesta por la globalización.

Esta línea argumental lleva a la conclusión –aún muy tentativa– de que las iniciativas para la erradicación de la pobreza están ubicadas en el contexto de estas dos fuerzas contradictorias: integración y fragmentación urbanas, y que para ser eficaces ellas deben buscar su incorporación a las dinámicas urbanas para la integración y reforzarlas. Aún más, este argumento sustenta también la idea de que la integración introduce necesariamente una macrodimensión al paradigma cualitativo y participativo de la pobreza. Este enfoque de la pobreza urbana, que incorpora el atributo de integración a la multidimensionalidad, la heterogeneidad y la participación, tiene, entre otros méritos, las ventajas de colocar todos los recursos de la sociedad dentro del universo de la erradicación de la pobreza y de facilitar la investigación de sus causas. Por el contrario, las medidas para la erradicación de la pobreza que aíslan a grupos sociales particulares de la totalidad social refuerzan la fragmentación social y urbana, consolidan la pobreza y no requieren una macrodimensión para sus análisis.

La erradicación de la pobreza de las ciudades y de la sociedad es hoy la tarea más importante, reconocida como tal por las personas, organizaciones y gobiernos. Existe una convicción generalizada de que los recursos para cumplir esta tarea existen a nivel mundial. También existe hoy la aceptación de que no es realista esperar un éxito inmediato en esta empresa. Cada acción cuenta, incluso aquellas que puedan aliviar las condiciones de un solo pobre, aun cuando se puedan tener dudas acerca del valor real de dicha acción. El argumento central de este ensayo apoya fuertemente el desarrollo del paradigma cualitativo de la pobreza a fin de adecuarlo a las exigencias de un marco normativo en gestación de políticas y programas urbanos basados en los derechos humanos en lugar de la capacidad de pago. Sugiere también que hay dos áreas para ese posible desarrollo: una macrodimensión de análisis teórico y otra de análisis político. Muchos años de oposición a las condiciones dictadas por el sistema capitalista han producido mejores condiciones de vida para los pobres. Quizás una oposición política sistemática a las causas y las políticas que aumentan la pobreza urbana podría permitir a las ciudades de hoy responder adecuadamente al desafío lanzado por Hábitat en el Informe Mundial sobre los de Asentamientos Humanos 2001: que las ciudades “funcionen hoy no solo como motores del crecimiento económico sino también como agentes de la justicia social”.

BIBLIOGRAFÍA

- Amis, Philip (2001), "Rethinking UK aid in urban India: reflections on an impact assessment study of slum improvement projects", *Environment and Urbanization*, vol. 13, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- (1995), "Making sense of human poverty", *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- Balbo, Marcello y Françoise Navez-Bouchanine (1995), "Urban fragmentation as a research hypothesis: Rabat-Salé Case Study", *Habitat International*, vol.19, N° 4.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social (LC/G.1954/Rev.1-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- Chambers, Robert (1995), "Poverty and livelihoods: whose reality counts?", *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).
- UN-HABITAT (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlement 2001*, Londres, Earthscan Publications.
- (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford, Oxford University Press.
- DFID (Department For International Development) (2000), *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, Londres, The Stationary Office.
- DPU (Department Planning Unit) (2001), *Implementing the Habitat Agenda*, Londres, Unidad de Planificación del Desarrollo.
- Fiori, Jorge, Liz Riley y Ronaldo Ramírez (2001a), "Physical upgrading and social integration in Rio de Janeiro: the case of "Favela Bairro"", *DISP*, N° 147, Zurich, abril.
- (2001b), "Favela Bairro and a new generation of housing programmes for the urban poor", *Geoforum*, N° 32, Londres.

- FIPU (Foro Internacional de Pobreza Urbana) (1996), *Urban Poverty: A World Challenge. The Recife Declaration*, París.
- IIED (International Institute for Environment and Development) (1995), *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1.
- Jones, Sue (1999), "Defining urban poverty. An overview", *Urban Poverty in Africa*, Sue Jones y Nici Nelson (comps.), Londres, Intermediate Technology Publications.
- PNUD (2001), *Informe sobre el desarrollo humano, 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*, México, D.F., Mundi-Prensa.
- (1997), *Informe sobre el desarrollo humano, 1997*, Oxford University Press.
- Ramírez, Ronaldo (2002), "Urban Poverty Reduction and Urban Security Consolidation: a New Paradigm at Work?", Urban Management Programme Working Paper, N° 20, Nairobi.
- Schorske, Carl E. (1963), "The idea of the city in European thought: Voltaire to Spengler", *The Historian and the City*, Oscar Handlin y John Burchard (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Southall, Aidan (1998), *The City in Time and Space*, Cambridge, Cambridge University Press.
- UN-HABITAT (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlement 2001*, Londres, Earthscan Publications.
- (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements 1996*, Oxford, Oxford University Press.
- Wirth, Louis (1938), "Urbanism as a way of life", *The American Journal of Sociology*, vol. 44, N° 1, julio.
- Wratten, Ellen (1995), "Conceptualizing urban poverty", *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIMAD).

CIUDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

La gestión urbana descentralizada

Marcello Balbo *

1. La ola de la descentralización

El escenario de la urbanización en los países en desarrollo se caracteriza por elementos de orden cuantitativo, como el rápido crecimiento de la población urbana, las interconexiones cada vez más estrechas con el mercado mundial, la globalización, la evolución institucional y la descentralización de la responsabilidad de la gestión hacia los gobiernos locales.

Los dos cuadros insertos a continuación presentan algunas cifras sobre el proceso global de urbanización. En diversos artículos de este volumen se resaltan las múltiples consecuencias que la globalización está provocando en las ciudades de los países en desarrollo, en particular, la profundización de los desequilibrios económicos y sociales, incluso los espaciales, entre quien participa en la globalización y quien está marginado o totalmente excluido de ella. En estas páginas nos detendremos en la descentralización y en el rol que este proceso otorga a los gobiernos locales en materia de gestión urbana.

Cuadro 1
POBLACIÓN URBANA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO, POR GRANDES ÁREAS

	1950		1975		2000		2030	
	Valores absolutos	Porcentajes						
América Latina	69	41	197	61	391	75	604	83
África	32	15	102	25	297	38	766	55
Asia	244	17	594	25	1 352	37	2 604	53

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, Nueva York, 2001.

* Marcello Balbo es Director del Master en planificación urbana y territorial para países en desarrollo del Departamento de Planificación de la Universidad IUAV de Venecia, Italia.

En el mundo en desarrollo la descentralización asume características diversas conforme a cada país. Una clasificación usual distingue entre descentralización de tipo político (o transferencia) cuando se produce un traspaso de competencias, y descentralización de carácter administrativo (o desconcentración) cuando las competencias permanecen en las manos de los organismos centrales del Estado pero las funciones son confiadas a organismos de nivel local.

Cuadro 2
LAS MEGACIUDADES
(En millones)

Ciudad	Población 1975	Ciudad	Población 2015
Tokio (Japón)	19,8	Tokio (Japón)	26,4
Nueva York (Estados Unidos)	15,9	Bombay (India)	26,1
Shangai (China)	11,4	Lagos (Nigeria)	23,2
Ciudad de México	11,2	Dhaka (Bangladesh)	21,1
São Paulo (Brasil)	10,0	São Paulo (Brasil)	20,4
		Karachi (Pakistán)	19,2
		Ciudad de México	19,2
		Nueva York (Estados Unidos)	17,4
		Yakarta (Indonesia)	17,3
		Calcuta (India)	17,3
		Delhi (India)	16,8
		Manila, área metropolitana (Filipinas)	14,8
		Shanghai (China)	14,6
		Los Ángeles (Estados Unidos)	14,1
		Buenos Aires (Argentina)	14,1
		El Cairo (Egipto)	13,8
		Estambul (Turquía)	12,5
		Beijing (China)	12,3
		Rio de Janeiro (Brasil)	11,9
		Osaka (Japón)	11,0
		Tianjin (China)	10,7
		Hyderabad (India)	10,5
		Bangkok (Tailandia)	10,1

Fuente: Naciones Unidas, *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, Nueva York, 2001.

En los países con un ordenamiento de tipo anglosajón, que no prevé una gran presencia de organismos periféricos de la administración central, la transferencia de funciones corresponde en general a una transferencia de competencia. La alternativa entre transferencia y desconcentración se presenta sobre todo en los países con una organización institucional modelada en un ordenamiento francés (Bobbio, 2002),¹ donde el Estado cuenta con organismos

¹ A estas dos grandes tipologías se puede agregar la delegación, es decir la entrega de poderes a entes particulares y la transferencia de funciones a actores fuera del gobierno.

descentralizados en el territorio y, por lo tanto, la transferencia de competencias desde el gobierno central al local, antes que sólo de funciones, puede significar una modificación real de las relaciones de fuerza entre el centro y la periferia. Por otra parte, el tipo de descentralización depende del ordenamiento estatal: si se trata de un Estado unitario, por ejemplo, la totalidad de los países árabes, o de un Estado federal, como Argentina, Brasil, India o Nigeria, sólo por mencionar algunos de los más grandes.

Con todas las diferencias, lo cierto es que a partir de los años ochenta asistimos a la llegada de aquello que se ha llamado el «tercer ciclo» de la descentralización (Stren, 2002). A mitad de los años noventa casi todos los países en desarrollo,² de dimensiones y latitudes diversas, habían tomado el camino de la descentralización, entendida como transmisión o desconcentración, con una marcada tendencia hacia una transferencia real de las competencias, a una descentralización política, que es en lo que haremos mayor hincapié en el texto.

Las razones por las cuales se tiende a desplazar la responsabilidad de un nivel estatal de gobierno a uno local varían de país a país. Sin embargo, algunas de orden estructural indicaron el camino hacia la descentralización como el único posible. Se trata en realidad, de razones de orden político, económico y funcional. Comenzaremos con estas últimas, las más técnicas.

2. Descentralización y urbanización

El rápido crecimiento de las ciudades provocó una serie de problemas a los cuales los gobiernos centrales no han sido capaces de responder. Por todas partes el Estado se ha movido con gran lentitud, mostrándose sin preparación e incapaz de tomar las decisiones necesarias para acompañar los procesos de urbanización, para dar respuesta a la “demanda de ciudad” de quien llegaba desde el campo o ya vivía en ella pero aspiraba a mejores condiciones de vida. De alguna manera, estas carencias del Estado han sido remediadas por los gobiernos locales –a veces obligados a encontrar una solución a la falta de agua o al mal funcionamiento de los transportes urbanos–, más allá de que estos problemas excedieran la competencia local. En muchas ocasiones se sintieron obligados a encontrar una solución, no sólo para evitar el sufrimiento de la población interesada y de la ciudad en su totalidad, sino también por el riesgo a no ser reelegidos en las futuras elecciones.

El crecimiento de las ciudades transformadas en enormes metrópolis o verdaderas megaciudades, según la terminología introducida y codificada en los últimos años por las Naciones Unidas para las ciudades con más de diez millones de habitantes (Naciones Unidas, 2001), planteó nuevos problemas

² Según una investigación del Banco Mundial, 63 países sobre 75 con una población superior a los cinco millones de habitantes. Desde entonces dicho número ha aumentado, dejando fuera sólo a países como Iraq o Afganistán por motivos fácilmente imaginables.

conforme al perfil tecnológico y de administración. La expansión física de las ciudades exige infraestructura y servicios que no son simplemente más grandes o más extensos de los que son necesarios para una ciudad de algunos centenares de miles de habitantes; muy por el contrario, son de naturaleza diversa: el caso de los transportes, con la red metropolitana, es quizá el más evidente. Lo mismo sucede con los acueductos, la electricidad o la distribución de los productos alimentarios. El cambio de escala reclama la adopción de soluciones adecuadas no sólo a las dimensiones sino también a las particularidades y a la diversidad de la demanda de servicios y de infraestructura “sostenibles” conforme al perfil económico, social y ambiental, pero sobre todo, financiero.

Recuadro 1

LA DESCENTRALIZACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES

Filipinas: de conformidad con la nueva Constitución aprobada en 1987, en 1991 se adoptó el Código de gobierno local, con el cual se les otorga a los gobiernos locales muchas competencias en materia de sanidad, protección ambiental, vialidad y obras públicas.

Eritrea: en 1996, a sólo tres años de la reconquistada independencia, Eritrea adoptó la Proclamación para el establecimiento de los gobiernos locales con la cual fueron instituidas 6 Regiones (Zoba), a su vez todas ellas articuladas en subregiones y en administraciones de aldeas o de áreas (Kababi). A los gobiernos regionales, cuya jurisdicción es en muchos casos aquella de la ciudad y de su territorio, como en la capital, Asmara, se les confió la tarea, entre otras, de formular un plan de desarrollo y proyectos y programas para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población.

Sudáfrica: la Constitución aprobada en 1996, luego del apartheid, instituyó un sistema de tres niveles de gobierno: nacional, provincial y local. A este último se entregan las tareas de promover el desarrollo económico y social, y de suministrar de manera sostenible los servicios y mejorar las condiciones ambientales.

Brasil: la nueva Constitución brasileña de 1988 asignó un papel de primer orden a los gobiernos locales, como respuesta al fuerte centralismo de la dictadura que gobernó el país por más de veinte años, pero también por la gran variedad de contextos que caracterizan a un país tan extenso. La *Prefeitura* (Municipalidad) tiene amplios poderes en materia de edificación residencial, uso del suelo, transportes, salvaguardia ambiental y arquitectónica, así como educación primaria y prevención sanitaria.

Marruecos: el proyecto de ley para el mejoramiento del hábitat insalubre –con el cual la cuestión del resaneamiento de las *bidonvilles* se ha afrontado por primera vez desde una óptica estructural– reconoce a las asociaciones de habitantes representatividad y capacidad de hacer, introduciendo la noción del *maîtrise d'ouvrage social* (dominio del trabajo social), o sea, la participación obligatoria de las asociaciones de barrios en los proyectos de resaneamiento bajo la égida de la municipalidad, a la cual se confía la responsabilidad de definir los límites de las áreas en las cuales intervenir.

En muchos casos el crecimiento urbano acontece a través de una conurbación de centros o verdaderas ciudades que a veces engloban amplias áreas agrícolas. De estas situaciones podríamos traer a colación muchísimos ejemplos, pero bastan algunos nuevos: el crecimiento de Ciudad de México más allá de los límites del Distrito Federal hasta incorporar a Cuernavaca, Pachuca y Toluca; Lagos (Nigeria), cuya extensión engloba una decena de centros secundarios además de Lagos Islands; el área metropolitana de Manila (Filipinas) o en general en Asia sudoriental aquellas ciudades que fueron denominadas *desakota* (McGee, 1991). Estos procesos se están extendiendo hacia una escala regional, donde se están formando verdaderas regiones metropolitanas como São Paulo-Rio de Janeiro-Belo Horizonte en Brasil; Hong Kong-Shenzen-Canton en China meridional; en el norte del continente africano los 120 kilómetros desde Casablanca-Rabat a Kenitra en Marruecos, y el área del Gran Cairo en Egipto.

En el marco de esta nueva realidad, una planificación y una gestión centralizada no pueden más que entrar en conflicto. Encontrar soluciones articuladas y flexibles no es por cierto una de las características de las administraciones públicas, habituadas a elaborar desde las oficinas centrales de los ministerios, donde la búsqueda de innovaciones y la atención a las diversas condiciones locales no forman parte de su “elenco de tareas”, modelos prefijados que luego son “trasmitidos para ser ejecutados” a las municipalidades. En segundo lugar, la comparecencia de actores públicos y privados como las municipalidades y los entes de gestión de los servicios que la expansión urbana obliga a convivir, y que no comparten objetivos e intereses, determina un enlace de dinámicas que al centro le resulta difícil comprender para poder propiciar un diálogo necesario y flexible.

3. Descentralización y reestructuración económica

En América Latina los años ochenta del siglo veinte se recuerdan como la década perdida, tiempo desperdiciado a lo largo del camino de la indispensable reestructuración económica en el que era necesario conducir la región. Lo mismo se podría decir de los países de África subsahariana, aunque en este caso el período continúa hasta hoy. Para los países del sudeste asiático las cosas sucedieron de manera diferente: para algunos la economía creció incluso demasiado, sin permitir a las estructuras institucionales y sociales adecuarse a la carrera hacia el desarrollo, hasta la crisis que envolvió a la región a mitad del decenio pasado y que puso en discusión un modelo que en los años precedentes el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial habían señalado como aquel a ser seguido por todos los países en desarrollo (Stiglitz, 2002).

La necesidad de rever muchos aspectos de las economías de estos países es difícil de poner en duda. Con algunas excepciones, sustancialmente en el sudeste asiático, en estos años el mundo en desarrollo no ha logrado dar un paso adelante significativo en cuanto a minimizar el desequilibrio que tiene con los países del Norte.

La receta elaborada, porque se puede hablar de una verdadera receta aplicada en todos los países en desarrollo sin variaciones significativas, consistió en los programas de ajuste estructural sustentados sobre los ejes de la reducción del gasto público y de la liberalización de los mercados. Sobre los resultados de estos programas el debate permanece abierto, pero las informaciones disponibles no parecen llevar a conclusiones esperanzadoras; al contrario, las desigualdades en términos de ingresos se han profundizado mientras que el número y el porcentaje de pobres ha aumentado (Garuda, 2000).

Componentes no secundarios del ajuste fueron las políticas de descentralización que tuvieron, bajo esta perspectiva, un doble objetivo: por una parte, liberar al Estado de muchos de los gastos sufragados para suministrar servicios a la población, que si bien eran insuficientes, constituían importantes renglones del presupuesto debido a las políticas de contención de las tarifas a través de subsidios que salían del presupuesto estatal; por otra parte, comprometer a los gobiernos locales en la búsqueda de nuevas fuentes de entradas por medio de tarifas más elevadas de los servicios y sistemas de tasación más eficientes, para ampliar la base del financiamiento del desarrollo con la participación de los que hasta el momento habían logrado sustraerse o no habían sido convocados a participar del mismo.³

La crítica que se refiere al hecho de que al traspaso de competencias no correspondió una transferencia equitativa de recursos, salvo excepciones, es real, pero demasiado ingenua. En efecto, uno de los objetivos principales de la descentralización, obviamente no declarado, ha sido y es la reducción del gasto público por medio del corte de una serie de renglones del presupuesto incompatibles con el balance del Estado, operación que se puede realizar sólo «enmascarándola» al interior de una reforma más general como la descentralización (Balbo, 1999).

4. Descentralización y política

Las razones más profundas del casi simultáneo “descubrimiento” de las cualidades de la descentralización por muchos países en desarrollo tienen que buscarse en las condiciones políticas de los años ochenta y noventa en los mismos países y en el contexto internacional.

No se debe olvidar que muchos países del mundo en desarrollo sufrieron períodos más o menos largos de regímenes dictatoriales que llevaron, incluso en aquellos que no se declaraban explícitamente como tales, a la anulación y a la fuerte reducción de la libertad democrática: casi toda América Latina, buena parte de Asia, tanto sudoriental como occidental, y en un número importante

³ De aquí el impulso de los gobiernos nacionales, pero sobre todo de los organismos internacionales, hacia políticas de legalización o regularización de la economía informal tanto en la casa como en el trabajo (Balbo, 1999).

de países del continente africano.⁴ El “gobierno local”, alcaldía, *municipality*, *collectivité locale*, el que fuese, es y sigue siendo un componente fundamental de estas libertades, mientras que en los años sesenta y en particular en los setenta en la mayoría de los países en desarrollo los gobiernos locales fueron relegados a un rol insignificante, cuando no cancelados o puestos en cuarentena y al margen.

Paralelamente, la dificultad financiera de los gobiernos centrales, en compañía de otros componentes como la ineficiencia y la corrupción, producían un grave déficit de respuesta a la “demanda de ciudad”, a lo cual se hizo referencia antes. Los asentamientos irregulares y el trabajo informal eran la expresión más evidente de esta incapacidad, junto a una inadecuada red de infraestructura y servicios. La población se veía constreñida a construirse con sus propios medios la casa, y a desempeñar toda suerte de trabajos. Lo anterior en un contexto de ausencia del Estado, o más frecuentemente de conflicto con sus organismos y de búsqueda de formas de funcionamiento alternativas a las del propio Estado, a través de asociaciones, grupos de ayuda mutua y organizaciones solidarias, entre otras. Las experiencias más conocidas y documentadas son las de América Latina,⁵ pero tendencias similares caracterizaron también a países como Nigeria, Tanzania, Kenia o Filipinas, para citar algunos.

Las diferencias al interior de las sociedades de los países en desarrollo, y también al interior de las ciudades, se hacían siempre más claras: de un lado los que tienen y del otro los que no tienen, los que del Estado no podían esperar nada; más aún, los que debían defenderse del Estado, para no ser expulsados de los terrenos que habían ocupado “ilegalmente” y perder la casa que habían construido sin permiso, o para no ser desalojados con sus puestos ambulantes en las calles del centro, donde se las habían ingeniado para desarrollar una actividad cualquiera.

A estas formas difusas de “irregularidad”, única alternativa disponible para una población urbana en crecimiento, el Estado respondió por un largo período con políticas represivas: desde el no reconocimiento de los irregulares, habitantes invisibles, no reconocidos y no reconocibles por estar privados de los derechos de ciudadanía,⁶ pasando por la demolición de los asentamientos en donde vivían, hasta la misma deportación hacia las áreas rurales desde donde habían emigrado. Frente a la masiva urbanización de la población y a la sustancial incapacidad de encarar la consiguiente demanda de ciudad, la población de los asentamientos y de las actividades irregulares comenzó a organizarse, creando asociaciones como las organizaciones comunitarias de base, con el apoyo técnico y en ciertos casos también político de las

⁴ Para entender las razones de la difusión de este otro “modelo” de gobierno, un libro siempre útil es el de E. Galeano (1970).

⁵ En Santiago de Chile durante la dictadura de Pinochet, en Bolivia con Banzer, en Perú, en particular en Lima, en tiempos de dictadura militar y en varias partes de Brasil a lo largo de los veinte años y más del régimen militar.

⁶ Salvo explotar la condición de ilegalidad para fines políticos, prometiendo favores a cambio de votos.

organizaciones no gubernamentales, que a partir de los años ochenta comenzaron a formar parte de la escena urbana como actores de primer plano.

Frente a estos movimientos y a los pedidos de reconocimiento del “derecho de ciudadanía” que ellos reclamaban, también de manera conflictiva, el Estado se vio constreñido a tomar un camino diferente, o sea, a adoptar políticas de legalización o, más simplemente y con mayor frecuencia, de regularización (Payne, 2002), consintiendo a la conexión a la infraestructura y al suministro de servicios, a lo que se había opuesto hasta el momento para no abrir el camino hacia un reconocimiento de facto de la población irregular, concediendo finalmente la condición de ciudadanos a tantos individuos que durante años habían vivido en la ciudad como “invisibles”, desde el punto de vista del derecho y de los derechos a los cuales apelar. En América Latina sobre todo, pero también en Senegal, Costa de Marfil, naturalmente en Sudáfrica –en contextos muy diferentes– o en Indonesia y Filipinas, por doquier crecieron movimientos sociales que lucharon con fuerza por una mayor equidad social, por los derechos de ciudadanía y por una democratización del Estado.

La tendencia a transferir competencias a los gobiernos locales, iniciada entre la segunda mitad de los años ochenta y la primera de los años noventa hoy está prácticamente concluida, por lo menos desde el punto de vista del número de países en los cuales la descentralización entró a formar parte del ordenamiento del Estado. Aunque el juicio sobre el sentido político de la descentralización no es unánime (Rodríguez y Winchester, 1997), se trata de un cambio profundo, no sólo porque modifica el ordenamiento estatal sino porque inevitablemente determina una redistribución de los poderes, haciendo emerger nuevos actores sociales y políticos y abriendo nuevos espacios de interlocución y de negociación en la política urbana.

La descentralización es una parte del proceso de reforzamiento de la democracia iniciado en muchos países en desarrollo: la municipalidad es, de hecho, el nivel de gobierno más próximo a los ciudadanos, por lo tanto en condición de dialogar más directamente con los habitantes, de recoger mejor las necesidades y, si tiene la capacidad, de responder con mayor eficacia y prontitud. Ciertamente es que, entre descentralización y democracia, o participación, no hay una conexión automática. A veces se trata más de un mito que perseguimos desde por lo menos dos milenios, tras el ejemplo de la *polis* griega (Bobbio, 2002). A veces, mayores responsabilidades a nivel local de gobierno significa poner las palancas de mando en las manos de poderes fuertes, establecidos en algunos casos sobre economías ilegales, como sucede en ciudades que son fortalezas del narcotráfico o de las mafias nacionales e internacionales, o bien dar espacio a políticas de tipo clientelar y a la corrupción. La descentralización, o sea, un mayor porcentaje de democracia, por lo menos formal, puede también representar la “moneda de intercambio” necesaria para hacer que se acepte el ajuste estructural y sus consecuencias en los niveles de vida de buena parte de la población de las ciudades.

Recuadro 2

LA LEY DE PARTICIPACIÓN POPULAR DE BOLIVIA

La participación comunitaria hace parte desde siempre de la tradición boliviana, conservada asimismo durante la colonización y el período de la "nueva República", cuando en repetidas oportunidades se tentó de reprimir el Ayllu, la organización del poder local estructurada sobre vínculos de consanguinidad. Todavía hoy, las escuelas, las calles, las labores de preparación de los campos no son obras que se realizan sin que la comunidad se haya expresado y haya participado en las labores, aunque se trata de una forma institucional nunca reconocida a nivel oficial. Paralelamente el municipio heredado de la colonización española se considera sólo como una instancia de gestión para las principales ciudades del país. La conciencia de esta distancia entre formas verdaderas de democracia, no reconocidas, e instituciones de democracia formal escasamente representativas ha llevado a la adopción de la Ley de Participación Popular de 1994. Se trata de un procedimiento de extraordinaria innovación. La ley reconoce personalidad jurídica a las organizaciones comunitarias campesinas e indígenas en las áreas rurales (Ayllus, tentas, capitánías, y otras) y a los comités de barrios (juntas vecinales) en aquellas urbanas. Estas instancias, a las cuales la ley asigna el 20% de las entradas nacionales, tienen la tarea de definir las medidas prioritarias al interior del proceso de planificación participativa con las cuales se elabora el Plan de Desarrollo Municipal.

El reconocimiento de estas formas de representación activó un movimiento de democracia desde abajo que se ha transformado en parte constitutiva del modelo estatal boliviano.

Sin embargo, no se puede considerar simple operación de fachada el hecho de que en casi todos los países el cargo de alcalde sea hoy electivo, recordando que en los años noventa los gobernadores de ciudades como Buenos Aires (Argentina) o Bangkok (Tailandia) continuaban siendo nombrados por el gobierno central, o la institucionalización de prácticas participativas como el "presupuesto participativo" en Brasil, a través de las cuales los habitantes toman parte en las opciones de desarrollo de la ciudad (Allegretti, 2002); o más bien el papel creciente de las ONG que, si bien no siempre pueden ser consideradas efectivas expresiones de la sociedad civil en cuanto actores que intervienen para hacer frente a situaciones de dificultad específica, constituyen ciertamente un componente del proceso de democratización.

La descentralización es uno de los componentes principales del cambio de escenario político en el mundo en desarrollo: es parte constitutiva del proceso de democratización fatigosamente iniciado en los años pasados y sólidamente en curso en toda América Latina, aunque en medio de muchos sobresaltos; con grandes contradicciones y resistencias en África subsahariana con la excepción de pocos países; de manera muy diversificada en los países de la cuenca del Mediterráneo,⁷ y difuso, aunque con marcadas características específicas, en Asia.

⁷ En Marruecos se está viviendo un proceso de transición democrática que puede constituir un punto de referencia fundamental para los otros países de la región.

5. Descentralización y globalización

La descentralización, la entrega de algunos poderes para transferirlos a otros niveles de gobierno, no es en verdad una decisión indolora para los poderes centrales. Como se dijo, en muchos casos el Estado recaló en un ordenamiento menos centralístico y en reconocer, por ley, el papel de los gobiernos locales, merced al impulso de una petición de mayor democracia que partió en primer lugar de las ciudades, en particular de su población pobre. No obstante, no se ha subvalorado el peso que tuvieron otros factores en esta decisión.

La globalización ha sido a fin de cuentas posible gracias al gran desarrollo de las tecnologías de la comunicación que han permitido la superación de las barreras físicas y de aquellas institucionales, reduciendo a tiempo real los intercambios, dando lugar a una sociedad y a un mundo siempre más "en conexión" (Castells, 1996). Las tecnologías de la información tienden a anular la dimensión del espacio y del tiempo, como la globalización lo hace en relación con el Estado-nación. Juntos, estos dos componentes llegan a una mezcla de relaciones que no encuentran ningún obstáculo en los confines físicos o jurídicos, y que se organizan siempre más en un espacio virtual único (Balbo, 1999).

La pérdida del significado del espacio nacional a su vez contribuye al debilitamiento del Estado, o mejor, a una redefinición del ámbito de acción del Estado, menos definido ahora según los confines territoriales que conforme a ámbitos de tipo reglamentario y de apoyo al desarrollo de estas nuevas formas de relación virtual; el espacio nacional se sustituye cada vez con mayor frecuencia por otros tipos de espacios, infranacionales, como los espacios de intercambio y de agregación a escala regional, o supranacional, por ejemplo entre regiones fronterizas, o explícitamente internacionales, entre lugares distantes pero interconectados a través de un mercado global.

Si la globalización se devana en una tela evanescente e inaprensible, sus consecuencias al interior de estos nuevos espacios son sin embargo extremadamente concretas, en particular en las ciudades y sus organizaciones sociales, económicas y espaciales, e inevitablemente en las estructuras y los modos de gobierno.

La geografía de la globalización presenta al mismo tiempo una dinámica de dispersión y una de concentración. El fuerte impulso hacia la difusión espacial de las actividades económicas a nivel metropolitano, nacional y supranacional que asociamos con la globalización ha contribuido al surgimiento de una demanda de nuevas formas de centralización de las funciones directivas y de control. Dado que tales funciones se aprovechan de las economías de aglomeración, aun frente a la integración telemática de actividades de producción y servicio distribuidas a escala mundial, ellas tienden a localizarse en las ciudades (Sassen, 2002).

Recuadro 3

EL "ESTATUTO DE LA CIUDAD" EN BRASIL

La Constitución brasileña de 1988 puso al gobierno local en el centro de la política urbana, en el cuadro de una "función social de la ciudad y de la propiedad del suelo". Luego de más de un decenio de intensos debates, contrastes y conflictos para traducir esta declaración de principios en un instrumento concreto, en julio de 2001 el Parlamento federal aprobó una ley conocida como "Estatuto de la ciudad". La ley prevé la obligatoriedad del plano urbanístico para todas las ciudades con más de 20.000 habitantes y representa un cambio sustancial con respecto a la situación precedente, caracterizada por instrumentos de planificación y gestión tan poco apropiados que produjeron el conocido fenómeno de las favelas, presentes en más de un tercio de las ciudades brasileñas, incluidas las de pequeña dimensión.

Los elementos principales del "Estatuto de la ciudad" son de diverso orden:

- **conceptual:** se precisa el significado del principio constitucional de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad, estableciéndose que el derecho de propiedad está subordinado a una función social configurada por medio de las elecciones del plan, que unen el interés individual a los intereses sociales, culturales y ambientales de la colectividad. Para alcanzar este objetivo el "Estatuto de la ciudad" introduce una serie de instrumentos de planificación y gestión que pueden ser utilizados a partir de la definición del "Proyecto de ciudad" expresado en el plan urbanístico;
- **operativo:** los nuevos instrumentos urbanísticos tienden principalmente a evitar la sustracción de suelos del mercado para fines especulativos con la introducción de impuesto progresivo sobre terrenos edificables vacíos o subutilizados, junto a la edificación o lotificación obligatoria, según la indicación del plano urbanístico y la separación entre propiedad del suelo y derecho de edificación, introduciendo la noción de solo criado y por lo tanto instituyendo la concesión;
- **político y de gestión:** el "Estatuto de la ciudad" prevé el coordinamiento entre las decisiones urbanísticas y normativas por un lado, y la gestión urbana y económica por el otro, como forma de empalmar la planificación urbanística con la programación financiera de la municipalidad, al interior de una serie de mecanismos de participación de los habitantes, como comités, espacios de consultas, estudios de "impacto de área" y, en particular, la nota práctica del presupuesto participativo;
- **normativo:** para la regularización de los asentamientos informales establecidos en áreas tanto públicas como privadas se precisaron y regularon el derecho de usucapión y el "derecho de uso real", una forma de alquiler, prevista por la Constitución, y se introdujo además la posibilidad de utilizarlos también para intervenciones de regularización colectiva y no sólo a nivel individual.

Fuente: Instituto Pólis, The Statute of the City. New Tools for Assuring the Right to the City in Brazil, Rio de Janeiro, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II), 2002.

Con el impulso de la globalización también las ciudades de los países en desarrollo están interesadas en procesos de reestructuración económica. Se abren nuevas actividades y nuevos puestos de trabajo como resultado de la relocalización de los procesos de producción desde los países desarrollados, atraídos por el bajo costo de la mano de obra, por normativas de trabajo o de estándares ambientales mucho más permisivas que en los países del Norte, seducidos por incentivos fiscales ofrecidos por los gobiernos en las “zonas especiales”, difundidas en los países en desarrollo.

No todas las ciudades, obviamente, consiguen “beneficiarse” con estos procesos, sólo aquellas que logran mantenerse dentro de la globalización, ofreciendo las condiciones de localización necesarias o mejores respecto de aquellas que pueden ofrecer otras ciudades: principalmente infraestructura de comunicación, carreteras, aeropuertos, telecomunicaciones que funcionen; disponibilidad de mano de obra, la más apta para las actividades en cuestión, que con frecuencia significa mano de obra femenina por su capacidad y adaptabilidad a desarrollar determinadas tareas; seguridad de las condiciones de vida para el personal extranjero, aquel que desempeña la actividad directiva, y para sus respectivas familias.

Las ciudades que no son capaces de ofrecer las condiciones adecuadas son marginadas de los flujos de la globalización, con vistosos y cada vez más agudos desequilibrios entre ciudades, territorios y regiones enteras. La globalización carga con una polarización geográfica que, aunque producida por procesos que se realizan en el espacio virtual, es fácilmente reconocible en los espacios reales (Hábitat II, 2001).

Estos procesos de relocalización comenzaron a tener efectos también en las ciudades de los mismos países en desarrollo, donde muchos puestos de trabajo se perdieron en favor de otras localidades que ofrecían condiciones mejores: la producción de automóviles en São Paulo (Brasil) hacia el interior del país, la industria del vestido de Bangkok (Tailandia) a Manila (Filipinas) y a su área metropolitana, que a su vez hoy sufre la competencia de China y, cada vez más, de Vietnam y de Camboya. La globalización es un poco como una ruleta donde para apostar hay muchos pero para ganar se encuentran pocos y por turno; como siempre, al final el único vencedor es la banca, que hace girar la ruleta.

Las diferencias no se instauran sólo entre territorios y entre ciudades: la globalización señala el territorio mismo de las ciudades, que con su impulso se fragmenta y descompone en muchas partes diversas. Una parte es aespacial, porque está compuesta por personas que se mueven libremente entre múltiples lugares al interior y al exterior de la ciudad, en los exclusivos clubes de campo situados en la campiña que circunda a la ciudad, o en los hoteles de los convenios internacionales: es la *bussines network*, red empresarial, el arquetipo de la ciudad de la globalización. Las otras partes en cambio no sólo están arraigadas en el suelo, sino que también se configuran cada vez más difusamente como enclaves donde sólo se admite a los iguales, y se excluye a quien es diferente, sobre todo por ingresos.

Los “fragmentos” que componen la ciudad de los países en desarrollo naturalmente varían de lugar en lugar, pero de algunos se encuentran huellas en toda ciudad:⁸ el centro, tal vez histórico o colonial, un fragmento cada vez más objeto de políticas específicas de recuperación; el barrio de los servicios modernos, los que definen el grado de inserción en la globalización y por lo tanto la extensión y la articulación de este fragmento, que en las megaciudades o en las metrópolis se articula con otros fragmentos distribuidos en diversas partes de la ciudad; las áreas residenciales legales y reconocidas, dotadas de todos los servicios necesarios, y los fragmentos de la ciudad planificada; por otra parte, los fragmentos de la ciudad no planificada, irregular, sin servicios o insuficientemente dotada, fragmentos que no forman parte de la globalización, al contrario, más bien son expulsados por considerárselos improductivos.

En estos últimos años un nuevo “fragmento” ha venido a sumarse a los anteriores, cada vez más difundido porque en buena medida es un derivado directo de la globalización. Se trata de los nuevos ghettos para ricos (y también para los menos ricos) que surgen en los márgenes de la ciudad o en el interior de la misma, separados simplemente por verjas o muros que permiten el acceso únicamente a las personas que pertenecen al mismo “grupo” y excluyen al resto. Quien habita en estos barrios privados no puede sino pertenecer a la misma clase social, pero además con frecuencia debe ser miembro de la asociación de residentes, pagar una cuota mensual para el mantenimiento de las instalaciones y de los servicios del barrio y participar activamente en las actividades comunes, de lo contrario es expulsado (Cabrales Barajas, 2002).

La globalización plasma concretamente la ciudad de los países en desarrollo⁹ en su estructura social, económica y espacial, según modelos que, bajo algunas circunstancias, retoman aquellos del pasado colonial, cuando la ciudad “dual” reflejaba la dualidad de la sociedad. Hoy, sin embargo, esta “dualidad”, o mejor dicho esta fragmentación, se produce en ciudades no habitadas por colonizadores y colonizados, sino en una sociedad urbana teóricamente integrada pero en realidad polarizada en diversos componentes, lo que es quizás mucho más difícil de administrar.

Por tal motivo la globalización atañe también a las estructuras y las prácticas del gobierno de la ciudad. Las políticas de descentralización aparecen como la única alternativa para contrastar, o por lo menos contener, las

⁸ Sobre el tema de la fragmentación de la ciudad y en particular de la relación entre fragmentación social, fragmentación espacial y fragmentación institucional el debate no ha llegado a su fin (Navez-Bouchanine, 2002).

⁹ También en las ciudades del Norte se ha identificado una tendencia a la polarización, y se ha llegado a proponer cinco tipologías paralelas de tejidos residenciales y de lugares de trabajo a los cuales estos se refieren: la ciudad del lujo y la ciudad del comando, la ciudad gentrificada y la ciudad de los servicios de punta, la ciudad de las periferias y la ciudad de la producción; la ciudad de las casas obreras y la ciudad del trabajo no calificado; la ciudad abandonada y la ciudad marginal (CNUAH, 2001).

consecuencias de la globalización en la sociedad urbana, la agudización de las diferencias, el crecimiento de la desigualdad, la fragmentación. Con la reducción del papel social del Estado –por modesto que fuera– el gobierno local se convierte inevitablemente en la primera institución sobre la cual recae la responsabilidad de hacer frente a dichas consecuencias; si el costo de los servicios ya no es más subvencionado, ni siquiera parcialmente, y debe ser sostenido enteramente por los usuarios, muchos quedan excluidos; si el mercado formal de la casa no es accesible, las soluciones “irregulares” de la población de menor ingreso constituyen sus únicas posibilidades; si no hay suficiente capacidad de desarrollo local, la ciudad será cada vez menos inclusiva.

De hecho, las políticas de descentralización son funcionales a la globalización, como corolario indispensable para contrastar los efectos de la división que se deriva de estar dentro de las redes de la globalización con las consiguientes ventajas o de ser excluido, con los consiguientes efectos de empobrecimiento y de degradación económica y habitacional.

6. Descentralización y buen gobierno urbano

A esta misma interpretación induce también la reflexión sobre el tema de la gobernabilidad, a lo cual los organismos internacionales, en primer lugar el Banco Mundial, dieron en estos años una importancia cada vez mayor.

Los resultados insatisfactorios del ajuste estructural clarificaron que la reducción del gasto público y la liberalización de los mercados no eran por sí solos suficientes para iniciar un proceso de desarrollo. Por otra parte, la disminución de la intervención pública agravó las condiciones de la población de ingresos bajos y alimentó tensiones y conflictividad al interior de las ciudades.

En este contexto se abrió camino la idea de que era necesario acompañar las medidas del ajuste con la reorganización de los sistemas institucionales. Esta idea en verdad no formaba parte del plan de trabajo de los organismos internacionales, compuesto de medidas e instrumentos de tipo técnico-económico, que tenían poco que ver con lo social. Los organismos internacionales, por definición, deben abstenerse de cualquier tipo de valoración y más aún de intervención que pueda dar pie a acusaciones de injerencia en el funcionamiento interno de los países; por ello, el ámbito de lo social y de modo especial el ámbito institucional difícilmente son objeto de programas de reforma a través del financiamiento extranjero. Al máximo se habla de fortalecimiento de las estructuras de gobierno, de creación de capacidad, de formación, pero nunca de reforma.

El ajuste estructural, sobre todo el modelo económico liberal que ello prefigura, no es puesto en discusión por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial; si los resultados no se vieron, o si la aplicación de los programas de ajuste produjeron efectos no deseados, el problema, desde el punto de vista de estas instituciones, no está en el instrumento, que a lo más puede necesitar alguna adaptación, pero sí en las formas y en las personas

que lo aplicaron. Son por lo tanto los estados y sus respectivos aparatos de gobierno y de administración los que deben reformarse para adecuarse a los objetivos de la reestructuración económica.

Nace sustancialmente de aquí el discurso sobre la gobernabilidad, cuestión que se ubica al centro del terreno del “funcionamiento” de las instituciones, un terreno de tipo técnico, sin entrar explícitamente en el de su reforma.

Entre los elementos del funcionamiento que deben cambiarse se encuentra la excesiva presencia del sector público, en particular de las administraciones centrales, y, en contraposición, una inexistente participación de la sociedad civil y antes que nada del sector privado, muy por debajo del nivel deseable, y deseado por el Banco Mundial. Para reforzar el rol de la sociedad civil es imprescindible operar en tres frentes: dar mayor peso a los gobiernos locales, las expresiones más creíbles de las exigencias de la población; aprovechar las ONG y sus experiencias de trabajo en contacto con las poblaciones vulnerables y, en tercer lugar, dar más espacio a los privados y a su capacidad empresarial para proporcionar los servicios y las infraestructuras que las ciudades necesitan.

La buena gobernabilidad significa confiar tareas y responsabilidades a la sociedad local y transferir competencias a los gobiernos municipales, con la hipótesis de que el nivel de decisión local está en condiciones de promover con mayor rapidez y eficiencia los cambios que el ajuste estructural reclama. La buena gobernabilidad es el camino que el Banco Mundial invocó para intervenir en el indispensable terreno de las instituciones y de la política, sin contravenir las reglas y los vínculos de no injerencia, impuestos por su propio estatuto de organismo internacional (Balbo, 2002).

La buena gobernabilidad urbana es el pasaje sucesivo, corolario ineludible de la buena gobernabilidad en el momento en que la ciudad es reconocida como el eje sobre el cual giran, también en los países en desarrollo, la sociedad, la economía y la política. Hacer funcionar las instituciones para ponerlas al ritmo de las políticas de ajuste quiere decir hacer funcionar las instituciones que intervienen a nivel local, en las ciudades, porque es en las economías urbanas donde la liberalización puede desplegar toda su capacidad para promover el desarrollo.

A lo largo de los años ochenta los organismos internacionales pusieron el acento en la necesidad de una “buena gestión urbana”, o sea, en la capacidad de las administraciones locales para hacer frente a los problemas del crecimiento urbano; de ahí el financiamiento de programas de formación de capacidad, de reforzamiento institucional, el apoyo a la adopción de instrumentos de análisis y de planificación urbana más actualizados, como el catastro, los sistemas computarizados de información geográfica, la modelística para los problemas de tráfico.

Los mejoramientos de los instrumentos para la administración se demostraron útiles pero no suficientes. El catastro permitió comenzar a tener un conocimiento más preciso de la propiedad del suelo, pero ni impidió la

construcción de nuevos asentamientos “irregulares” ni puso en marcha la legalización de aquellos existentes; la información georreferenciada permite saber cuáles infraestructuras o servicios existen y en qué zona de la ciudad, pero por sí sola no lleva a una mayor coordinación de las intervenciones de los diversos entes que operan en el territorio, ni a reducir o prevenir situaciones de peligro, más allá de ser verdaderamente útil solamente si es constantemente actualizada. Instrumentos útiles pero no suficientes, que tienen que ser integrados o, mejor, utilizados como apoyo al buen gobierno urbano, de modo de gobernar la ciudad en la cual la municipalidad es uno de los actores, junto a los privados, a las organizaciones de habitantes, a las ONG, y donde los recursos son particularmente escasos, junto a los mismos organismos de ayuda internacional.

7. Descentralización, servicios urbanos y privatizaciones

El impulso a la privatización de los servicios, corolario casi ineludible de la descentralización, es otro efecto directo de esta nueva estrategia.

Los servicios en la ciudad siempre se consideraron de competencia pública, por las características técnicas, porque en la mayoría de los casos se trata de considerables obras de carácter social que sólo pudieron realizarse a través del financiamiento estatal; por su función social de garantizar que toda la población acceda a ellos y de tal manera asegurar niveles mínimos de consumo; porque son la base del funcionamiento, de la eficiencia y de la economía de la ciudad; porque desempeñan una función fundamental en la construcción de la misma como elemento de definición de las directrices estratégicas de la expansión, la calidad material, económica y social de sus asentamientos y, sobre todo, determinan el grado de relación, o de separación, entre los diferentes sectores de la ciudad.

En las ciudades de los países en desarrollo, los servicios públicos no funcionan de igual manera en los diversas partes que las componen, hecho que afecta a un elevado porcentaje de la población. Si bien es cierto que en estos años se realizaron mejoras, sigue siendo importante el número de habitantes sin acceso a servicios básicos y adecuados,¹⁰ aunque a veces a nivel porcentual esta carencia disminuya, los valores absolutos son claros en señalar

¹⁰ Los datos sobre el acceso a los servicios tienen que considerarse con extrema cautela, porque es frecuente que no se especifique la calidad del servicio ofrecido (por ejemplo, el tipo de agua), ni si acaso existen otras soluciones aceptables (el pozo séptico como alternativa al alcantarillado). La información disponible nos proporciona un orden de magnitud de los enormes problemas que existen. Hacia la mitad de los años noventa en Kinshasa (República Democrática del Congo) el 97% de los hogares familiares no estaban conectados con el sistema de cloacas, el 90% en Asunción (Paraguay) y el 60% en Deli y Varanasi (India); asimismo, no existía el servicio de recogida de basura en Kinshasa, y beneficiaba a menos del 10% de la población de Lagos, al 46% en San Salvador (El Salvador) y al 50% en Dhaka (Bangladesh); el 30% de las poblaciones de Cochabamba (Bolivia), Ciudad de Guatemala y Maputo (Mozambique) no tenían acceso al agua potable, el 40% en Chennai (India) y el 55% en Nairobi (Kenia) (Banco Mundial, 2000).

un aumento constante. Por lo tanto, hay que revisar las formas hasta el momento empleadas en la producción y el suministro de los servicios, junto con reconsiderar el carácter público de los servicios urbanos, más aún cuando las innovaciones tecnológicas permiten reconsiderar las razones técnicas que en el pasado justificaron la naturaleza pública de los servicios.

Hoy las diversas “fases” que caracterizan a buena parte de la producción, administración y distribución de los servicios urbanos (agua, energía eléctrica, alcantarillado y recogida de residuos) pueden ser aseguradas en forma separada con la intervención de actores diversos y no sólo únicamente del operador público en condiciones esencialmente de monopolio.

La descentralización significa la transferencia a los gobiernos locales de una parte importante de las competencias en relación con el abastecimiento de los servicios. El razonamiento parece obvio: las condiciones de deterioro en que se encuentran los servicios de las ciudades son prueba clara de la escasa capacidad del sector público para dar respuesta a los reclamos de los ciudadanos; los gobiernos locales integrantes de la administración estatal se encuentran en condiciones aun de mayor dificultad financiera debido a los magros recursos disponibles, y se ha vuelto técnicamente posible la intervención de otros actores en la producción de los servicios urbanos. Por lo dicho, adoptar una política de suministro de servicios que apele a los privados y al mismo tiempo ponga fin al monopolio estatal favorece no sólo la competencia sino también a los consumidores que, por lo menos en teoría, obtienen una mejor calidad en los servicios y a precios competitivos (Banco Mundial, 2002).

La privatización de los servicios urbanos se basa entonces en una evaluación de tipo esencialmente técnico, fundamentada en el análisis de las condiciones presentes y en las posibilidades que las innovaciones tecnológicas ofrezcan en el futuro. El camino de la privatización está en sintonía con los ejes de las políticas de ajuste, reducción del gasto público y liberalización de los mercados y en plena coherencia con el buen gobierno urbano.

Globalización significa competir, también entre ciudades, por ello el uso eficiente de los recursos puede hacer competitiva a la ciudad y ponerla en situación de atraer inversiones. Para los servicios urbanos, elementos fundamentales para asegurar la eficiencia de la ciudad, la privatización se transforma en una política prometedora y en la única vía posible. Con la globalización se pasa del suministro de servicios a la ciudad, a las actividades económicas y a la población, al suministro de servicios para la producción. La competencia y la eficiencia trasladan la atención desde mejorar la “calidad de vida” a engendrar las condiciones necesarias para atraer inversiones.

La privatización provoca un cambio radical, porque el ciudadano pasa de la condición de usuario al cual se le garantizan servicios adecuados a un nivel de vida digno, independientemente de su capacidad económica, a la de consumidor. En esta condición las tarifas –desde una óptica de rentabilidad, inevitable y legítimamente– son establecidas por quienes suministran los servicios, por lo tanto es la capacidad económica la que determina la calidad

del servicio al cual se puede aspirar. Si no se puede pagar, no se lo puede comprar ni tener; los servicios en el proceso de privatización se equiparan a cualquier producto de mercado.

Sin duda, en general, la gestión de los servicios urbanos ha sido y es inadecuada, al punto de que en muchísimas ciudades de los países en desarrollo, por la baja calidad y confiabilidad, no se puede ni siquiera hablar de la existencia de servicios.

Frente al rápido crecimiento de la población urbana la cobertura ha permanecido insuficiente, la incapacidad de recuperar los costos ha impedido las inversiones destinadas a mantener la infraestructura y las instalaciones, la ineficacia de la administración, la corrupción y la gestión de las empresas en lo que concierne a los clientes han profundizado la brecha entre quienes pueden disponer de los servicios y los que no pueden acceder a ellos, acentuando la exclusión social.

En el marco de las políticas de descentralización y de las de privatización que en muchos casos las acompañan, el tema de los servicios es un elemento esencial por el impacto que estos pueden tener en el plano de la eficiencia y por los efectos que puedan provocar en la equidad, la exclusión y la inclusión. El acceso a los servicios urbanos es el elemento principal de la solidaridad social, condición que está en la base del concepto de ciudadanía.

8. La gestión urbana de la descentralización

En el contexto de la globalización, determinar cuáles serían los márgenes de maniobra abiertos desde las políticas de descentralización a la gestión de la ciudad es uno de los principales aspectos en los cuales es necesario concentrar el análisis y la reflexión. Los componentes de esta reflexión engloban una amplia gama de cuestiones que muestran la gran complejidad de la urbanización y del crecimiento urbano. Algunas conllevan una relevancia particular para el futuro de los países en desarrollo:

- **Eficiencia y equidad.** Los gobiernos locales de las grandes ciudades y también los de las ciudades de mediana dimensión se enfrentan a una doble exigencia: por un lado, producir las condiciones de eficiencia que la competencia internacional reclama, sin las cuales es probable que no se puedan atraer las inversiones necesarias de las que depende su desarrollo, y por el otro, responder a la “demanda de ciudad”, en particular de la población que todavía no ha tenido acceso a los bienes y servicios que constituyen la esencia misma de vivir en la ciudad. La transferencia de las competencias ha ocasionado la reducción de los ya limitados recursos disponibles, en la mayoría de los casos. La gestión urbana descentralizada –que se mueve entre estas dos exigencias– debe lograr que los recursos sean suficientes para construir una ciudad distinta de la tradicional, basada en la planificación y en la urbanística.

Recuadro 4
LAS CONSULTAS URBANAS

El Programa de gestión urbana (PGU) de Hábitat ha promovido la instauración de Consultas urbanas en más de treinta ciudades de América Latina, con la finalidad de favorecer la participación en el proceso de decisión. El objetivo es instituir espacios de comunicación y discusión entre los diferentes actores que operan al interior de la ciudad, desde el gobierno local hasta los representantes de las diversas instituciones nacionales, regionales, universitarias, ONG, privados y organismos de cooperación internacional. Es el gobierno local, no obstante, el que tiene la tarea de identificar el tema en torno al cual activar la Consulta, por lo que tiene que saber reconocer las prioridades a partir de las cuales es posible movilizar el interés y la disponibilidad de los actores locales. Como garantía del efectivo interés en poner en marcha este mecanismo al cual el PGU proporciona apoyo y asistencia técnica, se le solicita a la Municipalidad comprometerse con la Consulta y ser su promotora.

Las Consultas activadas hasta hoy se ocupan de diversos problemas: en San Andrés (Brasil) el tema es el de una política integral de lucha contra la pobreza urbana; en Ciudad de México, Lima (Perú), Córdoba (Argentina), Santo Domingo (República Dominicana) o Neiva (Colombia), el trabajo se concentra en las condiciones de habitabilidad a escala de barrio; en San Salvador (El Salvador) o en Montevideo (Uruguay) la atención se centra en las condiciones del centro histórico.

El trabajo de las Consultas es respaldado por "grupos locales de apoyo", activados por la participación del PGU y constituidos por instituciones locales, ONG y universidades que cumplen una función de facilitadores del proceso, y representan el elemento de empalme entre el gobierno local, otros actores involucrados y el PGU. El objetivo de la Consulta es la elaboración de un plan de acción que establezca modalidades, tiempos y responsabilidades de las intervenciones previstas para implementar soluciones al problema identificado.

Las Consultas urbanas que utilizan el instrumento del plan estratégico se consideran procesos que modifican y superan las formas tradicionales de gobierno de la ciudad al proponer nuevas formas de pensarla y planificarla.

Fuente: Página web del Programa de Gestión Urbana (<http://www.pgualc.org>).

- **Los servicios y el derecho a la ciudad.** La privatización de los servicios urbanos dio resultados contrastantes. En ciertos casos mostró un efectivo mejoramiento de la calidad y eficiencia de los servicios, en otros, determinó un aumento de los costos y las tarifas que acentuó la dificultad de acceder a ellos de la población de menores ingresos, hecho que agravó los desequilibrios al interior de la ciudad y la fragmentación social y espacial. Dadas las condiciones actuales, la privatización o la mayor participación de los privados en la producción y suministro de los servicios aparece como una acción deseable e inevitable. Es sin embargo imprescindible definir las condiciones para el ingreso de los privados, de modo que el acceso a los servicios quede garantizado para el conjunto de la población, así como identificar la modalidad y procedimiento de negociación entre los actores y evaluar las capacidades de gestión y técnica necesarias para guiar dicho proceso.

- **Gobierno local y gobiernos locales.** La descentralización abre nuevas oportunidades y asimismo conlleva nuevos problemas de orden institucional. La extensión de muchas ciudades de países en desarrollo debida a la conurbación de sus diversos centros urbanos ha implicado la convivencia de diferentes gobiernos municipales con sus respectivas decisiones autónomas, que repercuten en este complejo territorio aglomerado. No siempre existe una entidad de gobierno de nivel metropolitano y cuando así ocurre dispone generalmente sólo de poderes de coordinación. Al contrario, donde la institución municipal es única, la ampliación de la urbanización y la exigencia de una relación más directa entre los ciudadanos y las sedes de decisión impulsan a la creación de entidades submunicipales. Es necesario agregar la presencia constante de numerosos actores institucionales con competencias sectoriales que contribuyen a la complejidad de la gestión de la ciudad. No se trata solamente de una cuestión de “coordinación” sino de relaciones entre actores e intereses diferentes, que requiere una atenta reflexión sobre el tema de la gestión urbana en el marco de un sistema de gobiernos locales.
- **Gestión urbana y ONG.** Los organismos de ayuda para el desarrollo como el Banco Mundial y la Unión Europea, además de las cooperaciones bilaterales, utilizan asiduamente a las ONG para sus propios proyectos de desarrollo urbano. Las razones de esta tendencia se deben buscar probablemente en el contexto de la relación entre globalización y políticas de descentralización. Al retroceso de la presencia del Estado corresponde una redefinición del papel de las ONG que, junto a las municipalidades pero con tareas diferentes, trabajan para facilitar el acceso a los bienes y servicios a los grupos sociales de ingresos bajos. Las características técnicas, pero sobre todo las dimensiones políticas de este nuevo papel, exigen una reflexión sobre el papel de las ONG como factores de cambio o de conservación.

BIBLIOGRAFÍA

- Allegretti, G. (2002), "L'abitare come valore urbano nel nuevo piano 'esperiencial' di Porto Alegre", *Urbanistica*, N° 119.
- Balbo, M. (2002), "Il percorso urbano della Banca Mondiale", *Urbanistica*, N° 118.
- (1999), *L'intreccio urbano*, Milán, Franco Angeli.
- Banco Mundial (2002), *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*, Washington D.C.
- (2000), *World Development Report 1999/2000. Entering the 21st. Century*, Washington D.C.
- Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma, Editorial Laterza.
- Cabrales Barajas, L.F. (coord.) (2002), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*, México, D.F., Universidad de Guadalajara (UNESCO).
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Massachusetts, Blackwell.
- Galeano, E. (1971), *Las venas abiertas de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Catálogos.
- Garuda, G. (2000), "The distributional effects of IMF programs: a cross-country analysis", *World Development*, vol. 28, N° 6.
- Ginzburg, N., B. Koppel y T.G. McGee (comps.) (1991), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Honolulu, University of Hawaii Press.
- Instituto Pólis (2002), *The Statute of the City. New Tools for Assuring the Right to the City in Brazil*, Rio de Janeiro, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat).
- McGee, T.G. (1991), "The emergence of Desakota regions in Asia: expanding a hypothesis", *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, Honolulu, University of Hawaii Press.
- Naciones Unidas (2001), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*, Nueva York.
- Navez-Bouchanine, F. (2002), *La fragmentation en question: des villes entre fragmentation spatiale et fragmentation sociale?*, París.
- Payne, G. (comp.) (2002), *Land, Rights and Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*, Londres.
- Rodríguez, A. y L. Winchester (comps.) (1997), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.

- Sassen, S. (2002), "Locating cities on global circuits", *Environment and Urbanization*, vol. 14, N° 1.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.
- Stiglitz, J.E. (2000), *Globalization and Its Discontents*, Norton, Nueva York.
- Stren, R. (2002), "The Newest Decentralization: Can We Sustain it?", *First World Urban Forum*, Nairobi.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*, Londres.

CIUDAD Y PLANIFICACIÓN

La urbanística para las ciudades de América Latina

Jordi Borja *

1. Desafíos del presente urbano en América Latina

El crecimiento natural y migratorio acelerado de los últimos 50 años se ha ralentizado considerablemente en la década de los noventa, especialmente en las grandes ciudades, en el municipio central y a veces en la primera corona. Como ya ocurrió a partir de los años sesenta o setenta en Europa se mantiene o se acentúa en cambio el crecimiento de las segundas coronas metropolitanas y también de las ciudades intermedias.

Son las ciudades intermedias las que tienen que afrontar mayores problemas debido al rápido crecimiento. La mayor parte de los problemas están relacionados con la expansión y cobertura de la red de servicios e infraestructuras urbanas. Las dinámicas del crecimiento de las ciudades intermedias hay que relacionarlas con su posición en el sistema urbano, tanto como sus relaciones económicas y demográficas. La vivienda, los servicios urbanos y el planeamiento urbano necesitan especial atención en este contexto (Stren, 1995).

De todas maneras, si se consideran también aquellas ciudades de varios millones de habitantes y no sólo la ciudad central, se observa en América Latina –en relación con otros continentes– un gran crecimiento demográfico urbano con respecto a la población de todo el continente, aunque en las grandes ciudades haya disminuido relativamente la tasa de crecimiento en el período 1980-1995.

A pesar de que la migración interna ha decaído, el crecimiento en términos absolutos de la población rural, al tiempo que las tierras y suelos cultivables se concentran en menos manos y disminuye el requerimiento de mano de obra, son factores que siguen provocando un importante movimiento poblacional campo-ciudad, especialmente en sectores jóvenes entre 15-35 años. En Lima el 78% de los migrantes están en ese tramo etario (Schütz, 1996). Según datos del Banco Mundial, en 1960 el 47% de los puestos de trabajo pertenecían al sector agrícola-ganadero y en 1980, el 31%.

* Jordi Borja trabajó para el ayuntamiento de Barcelona, España, desde 1983 hasta 1995. Actualmente dirige el Master en políticas de ciudad de la Universidad de Barcelona. Con la colaboración de Zaida Muxí.

En conclusión, sobre población y territorio queremos recalcar los siguientes puntos:

Cuadro 1
**CRECIMIENTO DE ALGUNAS CIUDADES LATINOAMERICANAS
 EN RELACIÓN AL CRECIMIENTO TOTAL DEL PAIS**

Ciudad	Tasa crecimiento		Población en miles en 1995	Crecimiento % país	
	1970-1980	1980-1995		1970-1980	1980-1995
Buenos Aires	1,6	0,7	10 990	1,17	1,23
Belo Horizonte	4,3	3,1	3 899	1,26	1,33
Fortaleza	3,7	3,9	2 66	1,26	1,33
Porto Alegre	3,8	2,7	3 349	1,26	1,33
Recife	1,8	2,7	3 168	1,26	1,33
Rio de Janeiro	2,2	0,9	9 988	1,26	1,33
Salvador	3,9	3,4	2 819	1,26	1,33
Sao Paulo	4,1	2	16 417	1,26	1,33
Santiago	2,7	2,1	5 065	1,17	1,27
Bogotá	4	3,1	5 614	1,24	1,32
Medellín	2,7	1,9	1 743	1,24	1,32
La Habana	0,9	1,1	2 241	1,13	1,13
Guadalajara	4,1	2,2	3 165	1,33	1,34
México D.F	4,3	0,8	15 643	1,33	1,34
Monterrey	4,9	2,2	2 806	1,33	1,34
Lima	4,1	3,5	7 452	1,31	1,35
Montevideo	0,4	0,6	1 326	1,03	1,09
Caracas	1,7	1,3	2 959	1,4	1,44
Valencia	3,2	3,4	1 6	1,4	1,44

Fuente: Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), "América Latina: proyecciones de población urbana-rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 28, N° 56 (LC/DEM/G.155), Santiago de Chile, 1995.

- Las ciudades centrales se han densificado muy desigualmente. Por otra parte, el cambio de su base económica, la crisis de actividades tradicionales y la posibilidad de recuperar suelo ocupado por industrias o infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan, generan oportunidades importantes de reestructuración y densificación urbana.
- El crecimiento de las ciudades ha sido más horizontal que espacial, con el consiguiente despilfarro de suelo; ha predominado la informalidad, pero también el crecimiento por partes o productos homogéneos (por ejemplo barrios cerrados, parques empresariales), es decir, la fragmentación y la segregación social y funcional. Las estructuras urbanas de centralidad son escasas o débiles y, en general, la ciudad como sistema polivalente e integrador está sólo presente en algunas áreas centrales con historia.

- Las periferias continúan creciendo y la presión migratoria en muchos casos continuará si se mantienen los factores de expulsión de la población de las áreas rurales. Este crecimiento metropolitano conlleva no sólo el desarrollo incontrolado y depredador de importantes zonas de la región metropolitana que comprometen su futuro, sino que también ejerce una presión sobre la ciudad central en la medida que necesita o requiere sus servicios (ocupación de espacios públicos por la venta ambulante, utilización de equipamientos sociales y educativos, inseguridad urbana) para que esta población allegada pueda sobrevivir.

De todo lo dicho se deduce la importancia de plantearse, en primer lugar, la gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad existente (hacer ciudad sobre la ciudad, como preconiza el Programa *Urban* de la Unión Europea), sin rechazar algunas formas de densificación. En segundo lugar, que los gobiernos locales posean una cultura y un instrumental urbanístico para hacer ciudad en las periferias y por lo tanto no sólo regular e integrar los asentamientos informales, sino también ordenar las edificaciones formales de modo tal que se garantice su inserción en los tejidos urbanos y su mixtura funcional y social.

La debilidad del instrumental urbanístico y la inexistencia, con muy raras excepciones, de entes metropolitanos con capacidad de ordenar el territorio son dos desafíos pendientes.

Las ciudades latinoamericanas reflejan una enorme desigualdad social en todos los aspectos de la vida urbana. Se ha podido hablar de que el 50% de la población urbana vive en la ciudad ilegal, o de los 100 millones de pobres urbanos que sufren de “Un cuadro de contraposición entre una minoría cualificada y una mayoría en condiciones urbanísticas precarias que se relaciona con todas las formas de desigualdad, a la que le corresponde una situación de ‘exclusión territorial’ Esta situación de exclusión es mucho más que la expresión de las desigualdades de renta y de desigualdades sociales: es agente de reproducción de esa desigualdad” (Rolnik y Cymbalista, 2000). Es decir, en asentamientos marginales infradotados de servicios básicos y con graves riesgos para los mismos e incluso para el resto de la ciudad.

Nos parece necesario indicar algunos efectos de la incidencia de la desigualdad y la pobreza en los procesos de urbanización:

- El proceso más reciente, con gran impacto durante la década de los noventa, de fragmentación urbana a causa de la intromisión en las estructuras existentes de ghettos para ricos, ya sea en forma de “productos urbanos” –grandes equipamientos “autistas” con respecto al entorno, segregadores y dedicados principalmente al consumo– o de comunidades, barrios, ciudades o pueblos cerrados.
- El desarrollo urbano mediante asentamientos informales, el crecimiento horizontal; el despilfarro de suelo; la contaminación de las aguas por ausencia de redes de saneamiento; la captura ilegal de algunos servicios básicos (energía, agua); la proliferación de servicios de naturaleza pública

no regulados (transportes, a veces asistencia sanitaria, policías barriales); la ocupación de suelos no idóneos y la vulnerabilidad a las catástrofes (inundaciones, incendios, corrimientos de tierras); la constitución de ghettos que reproducen el círculo vicioso de la marginalidad.

- La degradación de áreas centrales o de barrios de la ciudad formal que no se renovaron en su trama y/o actividades y en los que se produce la dialéctica del deterioro social y funcional que conlleva tugurización, abandono de actividades centrales o dinámicas y de poblaciones de ingresos medios, deterioro del patrimonio físico, incluso del arquitectónico y monumental, pérdida de elementos simbólicos o identificatorios de la ciudad, inseguridad ciudadana.
- La proliferación en la ciudad de actividades informales como los ambulantes, con efectos depredadores sobre los espacios públicos y los servicios urbanos, y que a menudo entran en conflicto con los habitantes residentes o activos (comerciantes especialmente) formales.
- El desarrollo de actividades vinculadas a la economía ilegal y a la delincuencia urbana, y en general aumento objetivo y subjetivo de la pérdida de seguridad y de calidad de vida por la población urbana formal.
- La menor eficacia de políticas urbanísticas redistributivas y reactivadoras (por ejemplo, mediante la generación de nuevas centralidades, realización de espacios públicos de calidad en los barrios de menores ingresos) debido al bajo nivel de la demanda solvente y a la menor integración cívica de la población.
- El bajo nivel de participación ciudadana espontánea y la poca capacidad de negociación de importantes sectores de la población marginal (no toda, los ambulantes, por ejemplo, tienen muchas veces una fuerte capacidad de presión sobre los gobiernos locales).
- La dificultad de reconversión de estas áreas (por todos los efectos ya dichos, a los que se añade muchas veces la resistencia de la población al cambio y de las zonas formales a recibirla), o la implementación de soluciones que reproducen la marginalidad desde una formalidad teórica (conjuntos de vivienda pública de baja calidad y separadas física y culturalmente de la ciudad formal). Eliminar las viviendas marginales del área central, trasladando a la población, es un grave problema para sus habitantes. Se desarticulan los lazos de relación, se dificulta y se encarece el acceso al trabajo. No se deben eliminar sino mejorar sus condiciones de vida y de medio ambiente.
- Otras construcciones más formales de vivienda popular, debido al bajo nivel de ingresos de la población y a la mala calidad de la vivienda y de los equipamientos (o a su ausencia) tienen efectos parecidos, lo que permite hablar de asentamientos marginales verticales.

Sin embargo, este diagnóstico negativo no debería concluir con la constatación de la impotencia, puesto que diversas experiencias demuestran que se pueden implementar políticas eficaces a través de la gestión del urbanismo, como son los programas del tipo de *Favela Bairro* (Rio de Janeiro) o como los impulsados por la Comisión Nacional de la Vivienda de Venezuela (CONAVI) para intervenir en los ranchos de Caracas.¹ A veces estos programas son impulsados por organizaciones no gubernamentales con el apoyo del gobierno local y la cooperación internacional. En algunos casos parece inevitable la deslocalización del hábitat, pero en general no parece socialmente recomendable dicha deslocalización hacia zonas más separadas de la ciudad formal y de sus centros. Precisamente los centros degradados han sido objeto de múltiples programas de rehabilitación, en algunos casos exitosos para la ciudad pero con expulsión de gran parte de la población de más bajos ingresos (Salvador de Bahía); en otros, en cambio, se ha conseguido mejorar la calidad y capacidad de atracción de viejos sectores centrales sin expulsar a segmentos significativos de la población popular residente (por ejemplo, en Ciudad de México, Buenos Aires). En general parece muy recomendable considerar que la política de espacios públicos y de infraestructuras debe tener siempre efectos redistributivos e integradores de la población, aunque no se puedan esperar efectos tan inmediatos y completos como los que se dan en ciudades europeas con una menor desigualdad social.

2. La infraestructura urbana para la movilidad

El crecimiento extensivo, horizontal y despilfarrador de suelo, la informalidad de los asentamientos o su carácter de “producto aislado” conducen o bien a un déficit grave de infraestructuras básicas (agua, saneamiento, energía, transporte, equipamientos sociales, etc.) o a que éstas tengan un alto costo y se planteen con criterios monofuncionales que contribuyen a fragmentar el territorio y aumentar la insostenibilidad y la descohesión social.

Las políticas de movilidad seguidas por la mayoría de los países y ciudades de América Latina en el pasado, que han priorizado el transporte público y privado basado en buses y automóvil, han contribuido a acentuar estos fenómenos negativos, con efectos cada vez más insoportables de congestión y contaminación. En especial, se ha priorizado la movilidad mediante el automóvil privado, utilizado por el 10% de la población, cuyos efectos son conocidos; no sólo se acentúan las desigualdades sociales sino que se contribuye a la pérdida de densidad de la ciudad. Por otro lado, las empresas concesionarias de transportes colectivos han llevado en bastantes casos a

¹ Estos programas se inician con mejorar la accesibilidad a la zona y la prestación de algún servicio esencial (medio de transporte, agua, saneamiento, recogida de residuos), la apertura de espacios públicos con algunos equipamientos públicos y privados y la denominación de calles y números, vinculados a un proceso de legalización de la tenencia de la tierra y de apoyo para la mejora del hábitat.

situaciones urbanas aberrantes, como son la concentración de líneas en los ejes centrales más rentables (por ejemplo, en la Alameda de Santiago de Chile), la no coordinación con otros modos de transporte como el metro (por ejemplo, en Rio de Janeiro), la no consideración de otros modos más adecuados a la morfología de la ciudad como el tranvía o la ciclovía (por ejemplo, en Buenos Aires), la no instalación de filtros con los consiguientes efectos contaminantes y la aplicación de tarifas excesivas y no multimodales que no son soportables para la población de bajos ingresos. Además, la mala calidad del transporte público conlleva que los usuarios de ingresos medios opten por el automóvil privado, lo cual reduce la demanda y se entra en una espiral nefasta para la ciudad.

Sin embargo, hay experiencias interesantes respecto de una política de la movilidad que resuelva mejor, es decir, de forma más sostenible e integradora, la cuestión de la movilidad y que sea a la vez un factor de redistribución de la renta urbana, como demuestran entre otros los casos de Curitiba (Brasil) y Quito (Ecuador).

A pesar de ser insuficiente, la creación o extensión reciente de redes de metro ha demostrado no sólo su conocida eficiencia, sino también su gran impacto positivo para la calificación de los tejidos urbanos, la integración de áreas periféricas y el aumento de la autoestima de la ciudadanía. Las opiniones críticas de algunos expertos sobre el “despilfarro” que representan estas operaciones² demuestran la poca consideración de los elementos urbanísticos en sus evaluaciones.

La ejecución de infraestructuras de transporte y movilidad individual ha sido casi siempre una oportunidad desaprovechada para hacer ciudad, cuando no han contribuido a su destrucción. Contra toda razón y a pesar de la experiencia, se han mantenido políticas de vías “rápidas” urbanas, que rompen el tejido urbano y provocan congestión a mayor escala, aíslan los centros y contribuyen a su especialización terciaria y a su deterioro; además, reducen la función de la ciudad como espacio público. Los ejemplos son múltiples, desde los corredores de Ciudad de México de los años setenta hasta las recientes vías paulistas que llevan a la casi parálisis de la gran metrópolis brasileña. El panorama que ofrecen ciudades como Bogotá y Caracas, anuncia lo que puede ser el futuro urbano de las ciudades latinoamericanas grandes e incluso medianas, si se siguen estas tendencias. Incluso en ciudades con un tejido urbano de calidad, como la magnífica cuadrícula y el sistema de avenidas de Buenos Aires, se dan indicios preocupantes, como el deterioro de sus avenidas centrales y la incapacidad para recuperarlas.³ Se dan fenómenos aún más

² Sobre todo a raíz del metro de Medellín.

³ Confirma esta incapacidad el fracaso de la tentativa de reducir la absurda función viaria de la calle Corrientes y favorecer la recuperación de su papel de bulevar o paseo urbano, que se hubiera logrado simplemente con una ampliación de sus estrechas aceras en detrimento de los innecesarios 6 carriles de 3 metros cada uno que la avenida reserva ahora para autos y buses.

absurdos en ciudades medias que por su tamaño, densidad y morfología permitirían los desplazamientos peatonales, en bicicleta o en minibuses, donde prácticamente han desaparecido las aceras para ofrecer la ciudad desnuda a autos privados y buses grandes.

No obstante, hay indicios de signo contrario interesantes. Por lo menos ahora se discuten otras opciones y se plantean alternativas. No solamente están los ejemplos de Curitiba y Quito, también la reconversión de avenidas monopolizadas por el automóvil en paseos urbanos como la Carrera 15 en Bogotá, nuevos espacios peatonales y ajardinados en avenidas del interior de la Ciudad de México, como en la zona del Hipódromo-Condesa, el debate sobre la Alameda y el proyecto de centro cívico en Santiago de Chile, las propuestas del Plan urbano ambiental de Buenos Aires, la recalificación del centro de Montevideo. Incluso en proyectos en zonas periféricas se tiene en cuenta la voluntad de hacer ciudad, como en el proyecto de la Longitudinal de Bogotá o en el Eixo Tamanduatehy en Santo André (São Paulo); también el proyecto de Rio Cidade y algunos proyectos concretos como la renovación de la Avenida Brasil que se está llevando a cabo en Rio de Janeiro, autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 km y que termina en el centro de la ciudad. Desde su construcción, la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad una continuidad de barrios periféricos.

La *Prefeitura* de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística de este eje vial, basado en algunas premisas: la primera es la de hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios, y la segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad.⁴ La última premisa más importante es la de crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de autobús, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo específico de cada área.⁵

Conviene ampliar la reflexión al conjunto de servicios urbanos básicos, además de transporte, agua, energía, telecomunicaciones y aquellos servicios en red que hacen posible el funcionamiento de la ciudad y la integración de sus habitantes.

⁴ Para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio plantea convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no en vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado espacios separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. Se han previsto carriles expreso para bus en la pista central, paradas de autobús con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro.

⁵ La financiación de este proyecto urbano de una enorme capacidad de mejora urbana se ha conseguido con un préstamo de la banca oficial, negociándose contraprestaciones y avales por el Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida.

Un capítulo aparte merecería la oportunidad además del riesgo que representa la privatización de los servicios públicos tan a la orden del día en las ciudades de América Latina. En general, no se ha aprovechado por ahora como oportunidad urbana, y se ha impuesto, por ejemplo, una diversificación de tarifas que promueva, a través de formas de subsidio cruzado, la integración social y la recalificación de los espacios públicos.

3. Las oportunidades del territorio se conquistan

La dicotomía entre un sector público regulador y un sector privado ejecutor no permite aprovechar las oportunidades que ofrecen en las ciudades los cambios rápidos que actualmente se producen. Todas las propuestas de intervención urbana responden a un proyecto político, a unos valores culturales, a unos objetivos de gestión y cambio social que deben explicitarse y se debe asimismo asumir el grado de conflictividad que éstas conllevan. No se puede satisfacer a todo el mundo a la vez, ni conciliar al 100% todos los intereses, si en nombre de la competitividad se priorizan las inversiones públicas allí donde ya van las privadas y se abandonan zonas enteras de la ciudad. En nombre de la competitividad a corto plazo se pueden justificar productos urbanos como los parques empresariales, las torres y complejos de oficinas, los barrios cerrados, los centros comerciales que crean rupturas físicas y sociales, es decir contribuyen a la descohesión social. La eficiencia funcional conduce a la multiplicación de autovías urbanas, la reducción del espacio público, el despilfarro de suelo y de energía, la congestión y la contaminación, el comportamiento histérico de los ciudadanos. Se defiende el discurso de la sostenibilidad, al tiempo que se mantienen o aumentan las vías para autos y colectivos, no se penalizan las emanaciones de gases ni los estacionamientos en áreas densas y no se mejoran cualitativamente los transportes públicos; el discurso entonces parecería pura hipocresía. Hay un peligro de retórica encubridora de la realidad en la proclamación de objetivos como competitividad, sostenibilidad, calidad de vida y gobernabilidad de una forma abstracta y por separado, puesto que estos objetivos sólo adquieren sentido cuando se concretan en programas o proyectos y en normas, y cuando se relacionan los unos con los otros y se superan de una forma u otra las inevitables contradicciones. Casi siempre los criterios y valores que parecen deseables exigen tomar decisiones políticas entre opciones alternativas, sin olvidar que una solución urbana tiene que responder a varios problemas a la vez; no se debe actuar desde miradas sectoriales, sino sobre la idea de ciudad que se quiere en conjunto.

Existen oportunidades urbanas a las cuales hay que prestar más atención:

- **Los centros tradicionales o “ciudad vieja”.** El lugar de la diferencia, la mejor oferta hacia el exterior. El lugar del sentido, el principal factor urbano de integración ciudadana. Una nueva oportunidad en la globalización, en el auge del turismo y de los congresos. Una nueva oportunidad en sociedades que valoran cada vez más la oferta cultural y lúdica. Un desafío importante, puesto que se debe actuar sobre tejidos densos y deteriorados, con algunas áreas especializadas en terciario superior congestionadoras. Es necesario mantener funciones residenciales, que aseguren la animación y la seguridad urbanas, y diversificar la composición social, evitando tanto la marginalidad como lo que en inglés se denomina *gentrification* del conjunto de la población. Se deben atraer nuevas actividades y funciones y abrir espacios públicos de calidad, lo cual supone tanto ingeniería financiera como una gestión urbanística promotora y no sólo reguladora. El instrumental urbanístico en estos casos suele ser inapropiado o insuficiente, pues está concebido para regular el desarrollo urbano en áreas no urbanizadas, más orientado al planeamiento que a la gestión, sin mecanismos ágiles para negociar con una gran diversidad de propietarios, ocupantes e inversores potenciales. Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado experiencias interesantes de actuación en la ciudad vieja como en Montevideo, en Quito, en Córdoba, en Santiago de Chile, en La Habana, en Salvador de Bahía y más recientemente en Bogotá y en Ciudad de México, sin olvidar las propuestas surgidas de entidades culturales y profesionales como Viva o Centro de São Paulo.
- **Tejidos urbanos y nuevas centralidades.** El urbanismo actual, o mejor dicho el nuevo desarrollo urbano, se hace o debe hacerse en gran parte en la ciudad construida. Si esto es cada vez más importante en la experiencia europea reciente (“hacer ciudad sobre la ciudad”) más debiera serlo en muchas ciudades latinoamericanas que crecen en periferias sin infraestructura urbana, en tanto que la ciudad “construida” mantiene zonas de baja densidad, deja intersticios vacíos o ve cómo áreas centrales pierden población y se degradan. Aparte del déficit de instrumental urbanístico hay una cuestión previa: saber qué se quiere hacer en estos tejidos que son también “históricos”, que han sufrido y sufren muchas veces impactos fragmentadores de las infraestructuras viarias, que a menudo han visto como decaía su base económica, o son objeto de nuevas edificaciones que rompen la trama existente (torres de viviendas u oficinas, centros comerciales rodeados de estacionamientos). Hay tres dinámicas interesantes en curso, aunque no siempre se desarrollan de forma adecuada para hacer “ciudad”:

- i) Actuaciones destinadas a recalificar los barrios consolidados mediante la política de espacios públicos, mejora de los servicios urbanos y promoción de iniciativas culturales. Seguramente el caso de Rio Cidade es uno de los modelos, aunque en menor o mayor grado muchas ciudades latinoamericanas han emprendido este camino. Es una estrategia interesante y muy recomendable, si bien debido al peso de los sectores de bajos ingresos, que por otra parte no debieran sufrir procesos de expulsión, la eficacia calificadora sobre el conjunto del área o barrio será menor o de efectos más lentos que en las ciudades europeas.
- ii) Programas públicos o privados (o mixtos) de rehabilitación de viviendas o de renovación del parque construido, que implican muchas veces el cambio de residentes o incluso de usos (nuevas actividades comerciales o turísticas). El caso de Salvador de Bahía es un ejemplo conocido, pero también se encuentran ejemplos no tan “vistosos” seguramente en la mayoría de otras ciudades. Es obvio que nos encontramos ante una estrategia con aspectos más conflictivos que la anterior, en la medida en que supone casi siempre desplazamientos de población y actividades. Sin embargo, estos efectos pueden reducirse al mínimo con una buena gestión pública de cooperación con los agentes privados.
- iii) Nuevas centralidades. Los barrios tradicionales, cerca del centro pero degradados, o que fueron suburbios en el pasado, adolecen casi siempre de déficit de accesibilidad, monumentalidad, visibilidad y por desdoblamiento de equipamientos y servicios que los doten de funciones centrales. Parece muy necesario plantearse una estrategia de nuevas centralidades en la ciudad existente, o en sus bordes en algunos casos, tanto para revitalizar estos barrios como para mejorar el funcionamiento del conjunto de la ciudad, frenando las dinámicas dualizadoras (concentración-marginación). Las condiciones para generar nuevas centralidades requieren una fuerte iniciativa pública para: a) mejorar la accesibilidad por medio del transporte público y nuevos centros de transferencia intermodal; b) realizar algunas operaciones inmobiliarias, monumentales y de espacio público que sirvan de banderín de enganche, de imagen y de credibilidad a los agentes privados; c) definir una nueva normativa que facilite el cambio de usos o de intensidad de edificación en los puntos de centralidad y que al mismo tiempo garantice su inserción en el tejido urbano existente, con el fin de evitar que estas nuevas centralidades sean “enclaves especializados”.

- **La recuperación de áreas ocupadas** por infraestructuras obsoletas o que se deslocalizan o que conviene que lo hagan, como áreas portuarias o ferroviarias, cuarteles, víasseudorrápidas recuperables como espacios colectivos, edificios públicos, edificios o áreas industriales, depósitos o galpones. En este caso, cabe señalar la debilidad de los instrumentos urbanísticos y, más en general, la falta de competencias y recursos de los gobiernos locales para actuar en estas áreas que representan muchas veces las mejores oportunidades para promover proyectos integrados “constructores de ciudad”. Estos espacios son una oportunidad para proyectar una ciudad más equitativa, mejor organizada y con menores desequilibrios.

Recuadro 1

LA RECUPERACIÓN DEL CENTRO DE JUNÍN (ARGENTINA)

Las propuestas urbanísticas en Junín, Argentina, pivotaron sobre distintas estrategias: la posibilidad de poner en marcha una reconversión profunda de la base económica local, al tiempo que compensar la fuerte fragmentación que la ciudad muestra actualmente entre el centro y sur, donde se localizan los sectores de mayores recursos, y la periferia norte, donde se localizan los sectores pobres. En lo espacial, el cierre del ferrocarril significó, entre otras cosas, el casi abandono de un predio de 40 hectáreas ubicado en el centro de la ciudad. En este contexto, el Plan prevé el corrimiento de la playa de cargas ferroviaria, la creación de una Zona de Actividades Logísticas (ZAL) y la urbanización del antiguo predio ferroviario.

Estas tres iniciativas rompen la tradicional “barrera” entre norte y sur y abren la posibilidad de crear nuevos y valorizados espacios públicos y equipamientos sociales. Esto fue complementado con la actualización de la normativa urbanística, la mejora de la calidad del espacio público del área central, un programa de recualificación de los espacios públicos de las lagunas que rodean la ciudad que constituyen la principal oferta turística –recreativa y ambiental, junto con un programa especial para los sectores pobres periféricos. En forma simultánea se están desarrollando una serie de herramientas financieras locales que permitan la puesta en marcha de las iniciativas en un marco de crecientes restricciones.

- **Proyectos de transportes, ejes de desarrollo urbano, espacios públicos y nuevas centralidades.** En este caso, como en el anterior, se requerirá poder instrumentar mecanismos complejos de cooperación entre administraciones públicas con los actores privados. Parece conveniente plantearse nuevos medios de transporte colectivo más urbanos como el metro, el tranvía, en general, todos aquellos que usan energías no contaminantes y sobre todo una visión urbanística integral en el que la política de transportes forme parte de las políticas complejas de desarrollo urbano. En ciudades donde el 70% de los desplazamientos motorizados se realizan en autobús, no puede pretenderse tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado, sino regulando la enorme

ocupación y deterioro de espacio que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población.

- **La actuación sobre la ciudad informal.** Es un desafío heredado de los años de rápida urbanización y también un desafío de la expansión de cada día. Pero también puede plantearse como una oportunidad, en la medida que los asentamientos informales en unas ocasiones ocupan áreas estratégicas o zonas de contacto con los nuevos desarrollos urbanos. Es preciso implementar mecanismos redistributivos con el fin de que las plusvalías urbanas que se generan en la zona, contribuyan a financiar los proyectos de rehabilitación de los asentamientos informales. Las actuaciones sobre la ciudad informal no deben alejarse de la lógica de hacer ciudad; su reconocimiento y la mejora de sus condiciones de vida son primordiales para cualquier paso que se quiera dar en las ciudades. En los últimos tiempos, ejemplos creativos y con excelentes resultados han demostrado que hay nuevas maneras de enfrentar el problema, realistas y respetuosas con los ciudadanos.

Recuadro 2

EL MEJORAMIENTO DE LOS BARRIOS INFORMALES DE MEDELLÍN

Dentro de las políticas urbanas prioritarias de la ciudad de Medellín, se encuentra el manejo de situaciones conflictivas; en primer lugar, las urbanizaciones espontáneas, casi siempre ilegales, desordenadas, caóticas, en algunos casos violentas. Esta política es la "Habilitación de barrios por Empresas Públicas de Medellín" cuya acción se concentra en barrios espontáneos sin servicios básicos. Se desarrolla siguiendo un orden aproximado: prehabilitación, a partir de la organización comunal se construyen primero los servicios comunes (zonas de pilas, captación provisional de agua y transformadores de energía) y las vías de acceso; financiación, diseño y ejecución de redes domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en aquellos asentamientos con una red vial más o menos definida; adecuación de lotes con servicios para trasladar aquellos asentamientos no habitables en zonas de alto riesgo. Esta política se viene aplicando en Medellín desde 1958, con mayor intensidad en los últimos 3 años en los que se ha beneficiado el 40% de la ciudad. Se han habilitado 104.000 viviendas con acueducto, 43.000 con alcantarillado, 162.000 con energía en toda el área metropolitana. Se ha logrado controlar y reducir los problemas de deslizamientos de terrenos, generados por el flujo errático de las aguas superficiales; la disminución sensible de pérdida de agua y energía debido a las conexiones legales; la creación de una disciplina de pago de los usuarios. Como efectos adversos se señalan la creación de nuevos asentamientos cercanos a los ya habilitados por la expectativa de una rápida instalación de servicios; la invasión de espacios públicos para aumentar la vivienda; la dificultad de la instalación de infraestructura en algunos espacios con alta densidad [...]. En algunos casos el costo de la rehabilitación ha resultado demasiado caro.

Fuente: Alonso Palacios B., "Evaluación de políticas urbanas en la ciudad de Medellín", *Ciudades y políticas urbanas*, Fernando Carrión (coord.), Quito, Corporación de Desarrollo Local (CODEL), 1992.

4. El desafío del espacio público

Las ciudades latinoamericanas adolecen de una crisis creciente del espacio público, no solamente producto de la herencia histórica sino también de la nueva expansión urbana. Varios factores inciden en estas crisis. La desproporción entre la ciudad “histórica”, con una trama regular de calles y plazas y una monumentalidad central casi siempre de calidad, todo ello ampliado por los ensanches de finales del siglo XIX y principios del XX, representando casi siempre una pequeña parte de la ciudad que se desarrolló especialmente a partir de los años cincuenta del siglo pasado. El crecimiento de las últimas décadas ha mezclado densificación de algunas zonas y crecimiento difuso de muchas otras, ha dejado baldíos e intersticios vacíos, pero ha creado poco espacio público. La opción que ha prevalecido es la de la vialidad para el tráfico automotor y la alternancia entre la construcción vertical que no hace calle ni plaza y las edificaciones periféricas, casi siempre horizontales, que constituyen piezas aisladas. Es decir, hay una crisis del espacio público en sus dos dimensiones: como elemento ordenador y polivalente, como lugar de intercambio y de vida colectiva, y también como elemento de continuidad, de articulación de las distintas partes de la ciudad, de expresión comunitaria y de identidad ciudadana.

La cultura urbanística actual ha revalorizado el espacio público como elemento definitorio de la existencia misma de la ciudad en sus dimensiones urbanística, política y cultural, es decir, lugares de expresión social, de participación cívica y de identificación simbólica. Parece lógico que los planificadores y gestores del urbanismo latinoamericano se replanteen la cuestión del espacio público con el objetivo de devolverle el protagonismo que tuvo en el pasado y que debe recuperarse para hacer ciudad sobre la expansión urbana de estos años.

La crisis del espacio público tiene efectos urbanísticos evidentes (Borja y Muxí, 2000):

- El empobrecimiento del paisaje urbano y la consiguiente pérdida de atractivo de la ciudad y de calidad de vida de los ciudadanos. Las vías se vuelven inseguras e inhóspitas, con lo cual se pierde animación urbana y en la medida de lo posible se evita el tránsito peatonal. Un espacio público pobre no sólo contribuye a la degradación social, sino que favorece o refuerza las dinámicas anónimas y estimula los comportamientos depredadores o incívicos respecto de los equipamientos y servicios urbanos.
- Los equipamientos colectivos pasan a ser unos espacios especializados y aislados los unos de los otros en vez de estar relacionados y beneficiarse de las economías de aglomeración que se dan en el espacio público. La política positiva debería ser más bien la contraria: dar calidad y usos de espacio público a espacios considerados monofuncionales o especializados, como estaciones de buses o ferrocarriles, áreas comerciales, espacios internos o adyacentes a equipamientos hospitalarios o educativos y entornos de áreas industriales.

Los usos del patrimonio, de los equipamientos y en general de todo lo construido cambian con el tiempo; a mayor espacio público más posibilidades de evolución: la ciudad respira por el espacio público.

Sería injusto no citar el renacimiento del interés por el espacio público en el actual urbanismo latinoamericano. Recordemos algunos ejemplos que ya se han citado:

- La revalorización “civil” de los centros como lugares de animación urbana, recuperación de su carácter cultural y lúdico, también comercial, y rehabilitación del patrimonio arquitectónico, por ejemplo, el trabajo de la asociación *Viva o Centro* de São Paulo.
- La protección y rehabilitación de ciertos tejidos urbanos a través de la peatonalización de calles, creación de jardines y atención al mobiliario urbano de las plazas. Muchas veces suele darse a partir de demandas vecinales y con la colaboración ciudadana.
- El planteamiento de nuevos planes de desarrollo urbano atribuyendo al espacio público un rol estructurante, tanto cuando se trata de extensiones del centro, por ejemplo, en Rosario, como cuando se plantean operaciones de nueva centralidad en zonas periféricas, como el Eixo Tamanduatehy en Santo André-São Paulo.

Sin embargo, por ahora, la dinámica más fuerte es la sustitución del espacio público por viales, centros comerciales rodeados de estacionamientos y barrios cerrados. La alternativa no es “compensar” estas dinámicas con actuaciones aisladas con respecto a algunas zonas monumentales del centro, catalogadas de “nobles”, “artísticas”, “históricas”, mientras se deja que el resto de la ciudad se fragmente y se desarrolle según patrones difusos y anónimos. El espacio público es la ciudad, toda la ciudad es histórica.

5. Competitividad y gestión de la urbanización

No es objeto de este trabajo tratar de los efectos de la globalización sobre las ciudades y las políticas urbanas (Borja y Castells, 1997), pero sí parece oportuno citar algunos aspectos de estas políticas que tienen una relación directa con la gestión de la urbanización.

La necesidad de posicionarse en mercados internacionales y de atraer empresas vinculadas a la economía global refuerza la tendencia a crear “zonas especiales”, parques tecnológicos o empresariales, centros de comercios y de telecomunicaciones, que pueden constituir a menudo verdaderos enclaves sin efectos integradores ni con respecto de la ciudad ni quizás con respecto de la economía.

Otra dimensión de lo mismo son las iniciativas urbanas destinadas a desarrollar un terciario de excelencia, de servicios a las empresas, de edificios de oficinas, equipamientos culturales y turísticos, centros de convenciones y

de exposiciones para atraer a inversionistas y públicos externos. Aunque estas iniciativas son más susceptibles de integrarse económica y urbanísticamente en la ciudad, a veces no ocurre así. Se cita muy a menudo a Barcelona como ejemplo exitoso pero se olvida que el mismo año se celebraron otros dos eventos internacionales, que supusieron mayores inversiones públicas y con impactos urbanos mucho más discutibles. Ni la Isla de la Cartuja ni el tren de alta velocidad (AVE) en Sevilla, ni Río Centro y la *Línea Vermelha* en Rio de Janeiro han producido grandes transformaciones en la ciudad, incluso en el caso de Rio de Janeiro puede considerarse que acentuaron las desigualdades.

La ideología de la competitividad económica de las ciudades ha llevado a muchos gobiernos locales, en Europa desde hace más tiempo que en América, a pretender “vender” la ciudad lo más barato posible con el fin de atraer inversiones y empresas que den imagen de modernidad. Esto significa olvidar que el mejor producto que puede ofrecer la ciudad es ella misma y su calidad urbana. En América Latina funciona muchas veces un mecanismo perverso de desplazamiento continuo y especulativo de los tejidos urbanos centrales o de calidad, dejando que se degraden los anteriores y sin que se consoliden ejes urbanos que articulen viejos y nuevos centros. São Paulo ofrece uno de los ejemplos más evidentes.

La visión simplista de la «agudización» de la competencia entre las ciudades también puede llevar a inversiones públicas ostentosas, que muchas veces no conducen a nada: un Museo Guggenheim no siempre coloca a una ciudad en los circuitos mundiales, y tampoco estar en un circuito turístico-cultural significa el éxito de una estrategia integral y exitosa a largo plazo.

La “nueva economía”, la última moda de la nueva era, puede dar lugar a los mismos errores urbanos, a unas políticas públicas de oferta de enclaves, que en la mayoría de los casos se ocuparán con actividades diversas, no necesariamente altamente competitivas o sofisticadas, que en vez de contribuir a una utilización racional del patrimonio de la ciudad y a la animación e integración de la sociedad local, constituirán un nuevo complejo mal articulado de fragmentos urbanos. Se habrá olvidado que la nueva economía es, en mayor o menor grado, toda la economía, y que la oportunidad histórica es hacer de la ciudad el lugar de articulación entre los distintos tipos de tecnologías, actividades y oficios.

Las condiciones que garantizan la competitividad de un territorio son suficientemente conocidas y en parte tienen que ver con la urbanización: funcionamiento eficiente de los servicios urbanos básicos, buena infraestructura de comunicaciones con el exterior (aeropuerto en especial); óptimo nivel de telecomunicaciones; accesibilidad de los centros y áreas de actividad. Sin embargo, probablemente, la más importante es la posibilidad de que los agentes económicos hagan previsiones a mediano plazo sobre cuál será la oferta urbana futura, por lo que es muy conveniente la existencia de un proyecto de ciudad, de un plan estratégico o de un conjunto de grandes proyectos urbanos que ofrezcan un escenario creíble y atractivo respecto del escenario futuro.

Las infraestructuras de comunicaciones y transportes, consideradas desde una óptica estrecha de “ser competitivas” en la globalización, de una visión simplista de flujos y redes sin conciencia de las relaciones del territorio y del sentido de los lugares, se convierten entonces en armatostes que cruzan territorios como corredores con destinos más o menos lejanos pero sin capacidad alguna de estructurar el territorio urbano regional. La competencia pública que usualmente tienen las autoridades estatales y no las locales en esta materia es una de las principales causas de la falta de visión territorial de las infraestructuras.

Es necesario reivindicar los grandes proyectos urbanos, pero no únicamente sobre la base del discurso de la competitividad, sino como propuesta global de reestructuración de la ciudad, que se plantea objetivos de integración social, de reequilibrio territorial, de cualificación de los recursos humanos y de empleo, de productividad del territorio que es un criterio más comprensivo que el de competitividad, de articulación de centros y periferias, de construcción de un sistema urbano regional, de desarrollo sostenible y de imagen cívica y física atractiva. Este discurso, por otra parte, no puede ser exclusivo de las grandes ciudades sino que es común, o puede serlo, a ciudades grandes y medianas.

6. El desafío de la sostenibilidad

Un nuevo desafío lo presenta la sensibilidad ecológica, la ciudad sostenible en un sentido amplio: en términos ambientales y energéticos, pero también sociales, económicos –de producción y de consumo. Por ello la concientización acerca de la fragilidad ecológica y de la escasez de recursos energéticos será un tema de primordial importancia en las décadas venideras. No se puede pensar una ciudad sin pensar en la impronta que la misma tenga sobre el territorio y la naturaleza. La extensión de las ciudades sobre las tierras agrícolas productivas de sus periferias, sobre áreas de bosque o selva, así como la contaminación de aguas y aire, no puede ser ajena a la gestión de la ciudad.

En la actualidad no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore los criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de la variable ambiental a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas. El territorio formalizado en un paisaje urbano y rural concreto, identificable de cada ciudad y de su propia diversidad, empieza a ser, cada vez más, un elemento marco de la planificación urbanística (Catenazzi y Reese, 2000).

La incorporación del enfoque ambiental en la problemática urbana tiende a constituirse en un ejercicio reduccionista de incorporación del paisaje natural en la definición de la necesidad de espacio público del estilo: “hay que incorporar más plazas o más árboles o más verde”. En los últimos años, la confusión de lo “ambiental” con lo “natural” es uno de los deslices más

comunes en los enfoques ambientales vigentes. El ambiente urbano es esencialmente un ambiente construido y en él la arquitectura, como se sabe, tiene un papel central. El ambiente del espacio público debe ser entendido desde una mirada integral que incorpore los componentes culturales, y muchas veces difusos, de las identidades locales. La noción de lugar, de representación simbólica de lo construido, de relectura de los lenguajes arquitectónicos, de recuperación de la historia o mejor de "las historias", son las componentes fundamentales del ambiente urbano que otorgan sentido al proyecto de espacio público de nuestras ciudades.

Las ciudades latinoamericanas se enfrentan con graves problemas de contaminación atmosférica (Santiago de Chile y Ciudad de México, D.F., principalmente), y de contaminación de sus ríos, debido tanto a residuos industriales como domésticos (el Río Riachuelo en Buenos Aires y, en menor medida, el Río de la Plata; en Montevideo, la contaminación de la bahía y los arroyos). En muchos casos la presión de la especulación inmobiliaria afecta a zonas aledañas de producción agrícola, haciendo que el valor del suelo se torne inviable para seguir manteniendo dicha producción, con el consiguiente encarecimiento de los productos básicos que llegan a la ciudad, la destrucción tanto de fuentes de trabajo como del equilibrio ambiental. La ciudad extendida o ciudad dispersa es la generadora de los problemas de sostenibilidad que son una constante en nuestras ciudades. El control de la extensión ilimitada debe hacerse tendiendo a un modelo de ciudad compacta y compleja, liberando áreas para el uso agrícola (huertas, quintas y granjas) que queden integradas dentro del espacio de la ciudad metropolitana, articulando las ciudades menores con la ciudad consolidada.

La ciudad compacta (Rueda, 1999) y compleja y la ciudad difusa y dispersa en el territorio son modelos antagónicos. El consumo de suelo y el deterioro de los sistemas de soporte que tienen lugar en el modelo de ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de ciudad compacta. Lo mismo sucede con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

Dentro de la preservación ambiental y ecológica se inscribe la preservación de áreas rurales del borde de la ciudad. En este sentido han trabajado las ciudades de Rosario y Montevideo, las cuales proponen la limitación del crecimiento de ciertas áreas urbanas y establecen áreas periféricas fabriles y áreas de reserva urbana futura.

7. Inseguridad y violencia urbana

No es preciso insistir en la gravedad creciente de la inseguridad urbana y en sus efectos nefastos sobre el funcionamiento de la ciudad, el deterioro del espacio público, la pérdida de la calidad de vida de los habitantes, la dificultad para atraer inversionistas y visitantes. En este trabajo nos corresponde solamente indicar algunos de los efectos de la inseguridad sobre el desarrollo y la gestión del urbanismo, como también apuntar a algunas políticas urbanas que pueden contribuir a crear más seguridad y a reducir la violencia en las ciudades.

Entre los efectos negativos de la inseguridad y del clima de violencia en la ciudad citamos especialmente:

- Su contribución a la crisis del espacio público, con el círculo vicioso que se crea al reducirse el uso del mismo, lo cual aumenta su imagen inhóspita y lo hace más inseguro, lo que a su vez lleva a un mayor abandono.
- Los centros urbanos se deterioran o se especializan en el espacio y en el tiempo, es decir, hay zonas y horas más o menos seguras y otras más inseguras en todo tipo de tejidos urbanos: las calles comerciales y los mercados abiertos se dejan a los sectores populares y proliferan los centros comerciales con derecho de admisión reservado; incluso los equipamientos culturales se fortifican en vez de irradiar sobre sus entornos.
- Se tiende a la “ghetización” de los espacios urbanos: reclusión de los sectores populares en barrios deteriorados o asentamientos informales, barrios cerrados en áreas centrales o en periferias residenciales para sectores medios y altos, que pueden tender en un futuro próximo a segregarse de la ciudad para no contribuir a la redistribución social como ocurre ya en Estados Unidos.
- En consecuencia la ciudad tiende también a la tribalización, se crean policías privadas, grupos de autodefensa en los barrios, se fragmentan los servicios públicos por usos y clases sociales, aparecen chivos expiatorios y comportamientos racistas o xenófobos, se criminalizan colectivos sociales enteros, como los jóvenes o los habitantes de determinados barrios.

En estas condiciones, difícilmente pueden gestarse y desarrollarse proyectos colectivos de ciudad, consolidarse una cultura cívica y participativa, implementarse programas apoyados en la cooperación social, crearse movimientos de apoyo a las iniciativas y reivindicaciones de los poderes locales frente a los grandes grupos económicos, a las corporaciones o colectivos que defienden privilegios consolidados o incluso a las autoridades estatales.

Sin embargo, no es válido quedarse en este diagnóstico negativo. Si bien es cierto que en las ciudades latinoamericanas han aparecido tendencias

importantes como las descritas e incluso en ciertos casos se han copiado las políticas represivas exclusivamente importadas de algunas ciudades de Estados Unidos, como “tolerancia cero”, también es cierto que se han manifestado sensibilidades e iniciativas de otros signos.

La revalorización del espacio público, como ya expusimos anteriormente, está a la orden del día en muchas ciudades latinoamericanas, incluso en aquellas donde la inseguridad ciudadana, objetiva o subjetiva, es más fuerte, como en Rio de Janeiro, Ciudad de México o Bogotá. En algunos casos las autoridades locales tienen que arbitrar entre colectivos sociales con intereses y valores opuestos, como ocurrió recientemente en Buenos Aires sobre las plazas enrejadas y la presencia de los jóvenes en ellas, o en México en los nuevos paseos ajardinados con bares y restaurantes al aire libre. Iniciativas como la “calle de las 24 horas” que inició Curitiba, donde la Municipalidad ha comprado todas las plantas bajas de los edificios de una calle, alquilándolas a un precio de favor, con la sola condición de que estuvieran siempre abiertas, ha sido seguida con interés y aplicada en algunas otras ciudades.

Se ha legitimado, por lo menos al nivel de expertos y planificadores, la necesidad de implementar normativas y mecanismos de gestión urbana que garanticen la mixtura social y funcional de los proyectos de rehabilitación de barrios o de nuevas urbanizaciones. Seríamos demasiado optimistas si consideráramos que con esto ya es suficiente y que los efectos son visibles, y menos aún que se esté llevando la práctica a una escala significativa.

Los equipamientos sociales, educativos y sobre todo culturales, incluso espacios funcionales (como estaciones ferroviarias o de buses) que tienden a convertirse en espacios públicos polivalentes y especialmente sus entornos, representan una oportunidad de generar lugares de intercambio y de mezcla de cierta calidad y seguridad. Se han denominado espacios de transición aquellos que se producen entre los equipamientos y las vías y edificios circundantes. En Europa y América del Norte hay ya experiencias interesantes para generar y desarrollar estos espacios precisamente para crear una cultura de seguridad en entornos percibidos como peligrosos. Más novedoso y seguramente más difícil de aceptar ahora en las ciudades latinoamericanas, más preocupadas por la inseguridad, es aplicar la idea de los espacios de transición a los conjuntos residenciales, mediante una morfología que permita pasar fácilmente de la vialidad al espacio público y de éste al comunitario o privado individual. Sí que nos parece en cambio muy generalizable experimentar estos espacios de transición, equipados ad hoc, con ciertas formas de vigilancia (no necesariamente policial) y con fórmulas semiabiertas en los entornos de equipamientos culturales, edificios administrativos públicos y universidades.

Un complemento de lo anterior es la implicación de colectivos sociales y especialmente grupos de riesgo, como por ejemplo colectivos de jóvenes de sectores populares, en la gestión o animación de programas sociales o culturales de su zona o en tareas de formación, vigilancia, mantenimiento de equipamientos y servicios.

Como criterio general no hay que renunciar nunca a definir proyectos de ciudad consensuados, a multiplicar los mecanismos de comunicación con la población, a estimular la participación de los colectivos más difíciles (por conflictividad o marginalidad), a crear ocasiones y lugares de encuentros entre sectores que se desconocen. Muchas veces la sensación de inseguridad y las reacciones violentas son producto de la ignorancia que genera miedo a lo desconocido.

8. El urbanismo y la arquitectura como política urbana

Que exista el urbanismo en las ciudades latinoamericanas no es cierto. En las universidades tiene un estatus indefinido y es muchas veces un aspecto secundario de los estudios de arquitectura y a veces de ingeniería. El urbanismo no corresponde a la escala del producto arquitectónico, al diseño de lo construido, sino al diseño de las relaciones entre elementos construidos y no construidos; en este sentido casi se podría decir que el urbanismo ordena los vacíos. En otros casos, se confunde con la sociología o la economía urbana, olvidando que el urbanismo es una disciplina propositiva que debe culminar en la formalización física, y si bien utiliza el análisis social y económico y más aún el instrumental jurídico y el conocimiento geográfico, se trata de medios que colaboran en la elaboración de planes, programas y proyectos, pero éstos no se deducen ni de los estudios de demanda futura ni de las tendencias del mercado presente. En las administraciones locales, el urbanismo es demasiadas veces más aparente que real. Por una parte, las secretarías o ministerios de Planeamiento, casi siempre en manos de arquitectos con algún jurista y algún sociólogo, hacen estudios y proponen normas. Por otra parte, las secretarías de Obras Públicas actúan al modo de la cultura de los ingenieros que casi siempre las dirigen, es decir de manera sectorial, tratando aisladamente cada materia, cada problema y cada urgencia. En el primer caso, se corre el riesgo de la inoperancia, por ejemplo, si se entiende el planeamiento en un sentido únicamente normativo, y en el segundo, el de agravar los problemas que se pretende resolver, por ejemplo, en cuestiones de tráfico y transporte. Por lo tanto, el primer desafío al que creemos es urgente responder es el de la formación de los urbanistas y el de la organización del urbanismo de los gobiernos locales. En un caso como en otro, se trata de formar gestores y responsables político-técnicos que integren en su formación y en su práctica el planeamiento, gestión, ejecución, evaluación de impactos y cooperación con actores públicos y privados.

Un segundo desafío común al urbanismo y a la arquitectura en sentido amplio (todas las escalas de diseño, desde las grandes infraestructuras hasta el mobiliario urbano más nimio) es garantizar la calidad formal y funcional de los proyectos, de los diseños, de los materiales. En general, las administraciones locales no disponen de equipos técnicos propios para la elaboración de proyectos, y a veces tampoco para evaluar los encargos que se

hacen al exterior, excepto desde un punto de vista administrativo-burocrático. Se trata de asegurarse de que el proyecto o programa responda a la demanda en cuanto a sus objetivos, tenga calidad estética, sea sostenible y su mantenimiento pueda hacerse en las mejores condiciones posibles, se utilicen los materiales y tecnologías idóneas que permitan la polivalencia y posibilidades de evolución, se inserte eficazmente en sus entornos y que se conozcan y se quieran sus impactos ambientales y sociales. Lo que está en juego es la imagen de la ciudad, la expresión de su identidad, la calidad de vida de sus ciudadanos y el mejor uso posible de los recursos públicos.

9. Un proyecto de ciudad, la ciudad como proyecto

Las ciudades, por medio de sus instituciones democráticas, de las diversas expresiones sociales y culturales y de los medios de comunicación social deben dotarse de un “Proyecto de ciudad” que represente un salto hacia adelante para sus habitantes y actividades, que movilice iniciativas e ilusiones y permita poner en marcha programas y proyectos innovadores: un “Proyecto de ciudad” que permitirá establecer lineamientos y marcos de acción para la gestión y el control de las transformaciones urbanas.

Es necesario contar con un marco de acción de normas y proyectos eficaces y viables a corto o mediano plazo. Se trata de dar respuesta a la vez a los viejos déficit heredados y a los nuevos desafíos sociales, ambientales y económicos. Las respuestas a los diferentes desafíos deben incorporar normas directamente aplicables e incluir proyectos susceptibles de ser ejecutados y verificados en un tiempo relativamente corto, ya que si no pueden fácilmente convertirse en papel mojado.

La ciudad debe tener su identidad, en el sentido de que debe ser capaz de hacer ver a los demás sus peculiaridades y sus proyectos, en qué quiere centrar sus esfuerzos, cuáles son sus potencialidades, cómo va a resolver sus problemas. Por consiguiente, la aproximación a cada ciudad y a su problemática es única y singular, se puede estudiar y debatir sobre otros ejemplos, pero la incidencia de lo local será determinante. Estudiar cada hecho local, ver las carencias reales como también las potencialidades o factores positivos existentes y construir a partir de ellos. La experiencia “aprendible” y “enseñable” es aquella de la búsqueda de soluciones particulares; la universalidad de la solución o de pautas para la ciudad no aporta visiones reales para cada caso sino que se suele comportar como la aplicación de modelos extraños a la ciudad analizada, que lleva a aplicar situaciones muy genéricas, resultando una visión plana de la realidad, sin matices ni diferenciaciones. Muchas veces responder a las necesidades específicas del lugar es posible desde operaciones mínimas –acupuntura urbana– en contraposición a las grandes inversiones y operaciones exigidas por el *marketing* urbano y por las grandes corporaciones que se instalan en áreas “nobles” de la ciudad. El cambio de imagen de la ciudad no se puede quedar en una postal

de la “modernización globalizada”; se deben pensar cambios para “toda” la población, que siendo menos onerosos y espectaculares, otorguen un mayor beneficio a los ciudadanos.

La ciudad ha de tener proyectos que se encadenen en programas públicos innovadores y que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades. La suma de esos proyectos es el Plan, una apuesta por el futuro organizado desde el presente.

Sin embargo, ¿qué tipo de plan? Hemos asistido desde hace tiempo al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de uso del suelo. Es obvio que la falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración municipal que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación, cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo, no ha sido capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

Esa desconfianza en el planeamiento, la certeza de su inoperatividad como instrumento de transformación, ha dado paso a una nueva manera de entender la ciudad como gestión: gestión de los problemas cotidianos y gestión de los proyectos de transformación.

El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antítesis uno del otro, gestionar no sólo desde la ausencia de plan, sino desde la regulación de facto del uso del suelo; en el mejor de los casos, gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica. Si se comparan los planes estratégicos de las ciudades latinoamericanas, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costos y dificultades. Esta apariencia de planes justifica una gestión deslavazada, discontinua y puramente coyunturalista.

La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes que puedan adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido propositivo, que han de aunar, cuanto menos, cuatro características:

- Normativos, porque han de expresarse en planos las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La dimensión formal del plan implica conocimiento y conciencia de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; en su ausencia, se pierde la identidad de los lugares. En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, sería un grave error que se abandonara todo marco de referencia.

- Operativos, porque han de servir a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de *marketing* de la propia ciudad. Proyectos posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su costo, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.
- Estratégicos, porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Lo estratégico definido como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad.
- Prácticos, sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados períodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización según los avatares del proyecto, cuya eficacia normalmente esté más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

No es difícil entender así el proyecto de ciudad que es un plan, pero requiere la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Liderar para hacer, es decir, poner las condiciones de viabilización de esos proyectos que al hacerse realidad permitan una constatación por los ciudadanos de la ciudad que se busca. La elaboración de proyectos concatenados de diferentes tiempos y envergaduras permite comprobar y rectificar (cuando sea necesario) las propuestas y modelos de la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Editorial Taurus.
- Borja, Jordi y Zaida Muxí, (2000), *El espacio público: ciudad y ciudadanía*, Diputación de Barcelona.
- Catenazzi, Andrea y Eduardo Reese (2000), "Control y gestión de las ciudades medias de la Argentina", agosto, inédito.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), "América Latina: proyecciones de población urbana-rural 1970-2025", Boletín demográfico, año 28, N° 56 (LC/DEM/G.155), Santiago de Chile.
- Palacios B., Alonso (1992), "Evaluación de políticas urbanas en la ciudad de Medellín", *Ciudades y políticas urbanas*, Fernando Carrión (coord.), Quito, Corporación de Desarrollo Local (CODEL).
- Rolnik, Raquel y Renato Cymbalista (2000), "Regulación del urbanismo en América Latina. Desafíos en la construcción de un nuevo paradigma", Seminario de lanzamiento URB-AL.
- Rueda, Salvador (1999), "Estrategias para competir", *La ciudad sostenible*, Albert García Espuche y Salvador Rueda (comps.), Barcelona, Centro de Cultura Contemporánea (CCCB).
- Schütz, Eike J. (1987), *Ciudades en América Latina. Desarrollo barrial y vivienda*, Santiago de Chile, Ediciones Sur.
- Stren, Richard (comp.) (1995), *Urban Research in the Developing World. Latin América*, Toronto, Ontario, Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios (CUCS), Universidad de Toronto.

CIUDAD Y SUELO

La propiedad del suelo: el debate y las perspectivas

Alain Durand-Lasserve *

Un grupo importante de la población de las ciudades de los países en desarrollo vive en condiciones habitacionales de “ilegalidad” o “irregularidad”:¹ entre el 40% y el 50% en las principales ciudades de India, entre el 30% y el 40% en América Latina y en proporciones que varían entre el 20% y el 60% en las ciudades del mundo árabe. Los porcentajes son más altos en las ciudades de África subsahariana en donde la población en condiciones habitables de “irregularidad” se sitúa entre el 50% y el 75% del total (Durand-Lasserve y Clerc, 1997).

Sólo en pocos países se registran condiciones diferentes: en Sudáfrica la irregularidad concierne a una cuota variable de población, entre el 20% y el 25% según los criterios utilizados (Royston, 2002), y en Botswana el bajo nivel de urbanización y el sólido crecimiento económico permitieron que en los años pasados se realizaran extensos programas de regularización y de nueva infraestructura (Payne, 2002).

En el sudeste asiático la situación es muy diversificada (Von Einsiedel, 1995). En Manila (Filipinas) la población en condiciones habitacionales irregulares se sitúa en torno al 40%, en las grandes ciudades de Indonesia e India es todavía más elevada, mientras es menor en Bangkok (Tailandia) y en Kuala Lumpur (Malasia).

La ilegalidad o irregularidad remiten a la incertidumbre en la ocupación del suelo: los habitantes de los barrios informales o espontáneos no poseen ni títulos de propiedad ni derechos formalmente reconocidos para ocupar el terreno sobre el que viven, por lo que no pueden venderlo legalmente ni dejarlo en herencia. Con frecuencia no pueden obtener, ni siquiera, las infraestructuras y los servicios básicos (Durand-Lasserve y Clerc, 1997), porque las administraciones públicas se oponen al mejoramiento de las condiciones de vida en estos asentamientos, pues lo consideran una forma de reconocimiento implícito y un incentivo a su ulterior crecimiento o a la edificación de otros asentamientos irregulares (CNUAH, 1995).

* Alain Durand Lasserve es Director de investigación del Centre national de la recherche scientifique de París.

¹ Desde el punto de vista del título de propiedad.

Este enfoque del problema tiene diversos aspectos negativos. La falta de infraestructura no anima a la gente a invertir para mejorar la propia vivienda, ni para desarrollar actividades económicas, por lo que las precarias condiciones de estas áreas se deterioran ulteriormente (Environment & Urbanization, 1994); además, la ausencia de infraestructura es una de las razones de las pésimas condiciones ambientales que se registran en buena parte de los asentamientos irregulares (CNUAH, 1999).

La razón por la cual amplias porciones de la población viven en condiciones de ilegalidad es sencillamente la falta de alternativas. La oferta de terrenos edificables y de viviendas públicas está muy por debajo de la demanda, y no pocas veces son las familias de ingresos medios las que se benefician de esta oferta en lugar de las más pobres para quienes estaría destinada, o son criterios clientelares que priman en las asignaciones. Por otra parte, los privados no producen viviendas para la población de ingresos bajos, a menudo ocupada en el sector informal y que no cuenta con créditos bancarios (Cities Alliance, 2002; Durand-Lasserve, 2002).

Para acceder a un lote o a una habitación, a las familias pobres no les queda otro camino que recurrir a los circuitos irregulares, a la producción informal: se instalan ilegalmente en terrenos públicos o privados, adquieren un terreno más o menos legalmente a loteadores abusivos, o viven a su vez abusivamente en los edificios degradados y hacinados de las zonas céntricas y de los centros históricos.

Por otra parte, un área puede ser legal desde el punto de vista de la propiedad del suelo, los terrenos vendidos de acuerdo con la legislación vigente y con acto notarial debidamente registrado, pero irregular desde otra perspectiva porque su edificación no respeta las indicaciones del plan urbanístico, o porque se trata de una zona en riesgo o porque no se observaron los estándares urbanísticos y las normas municipales (Durand-Lasserve y Tribillon, 2001).

1. Las categorías del derecho del suelo

El derecho de propiedad de la tierra se basa en algunas definiciones: el régimen de propiedad del suelo es el conjunto de derechos que una persona física o jurídica, privada o pública, puede poseer sobre la tierra (Fisher, 1995). En general se hace referencia a cuatro grandes tipos de regímenes de propiedad:

- **el régimen público**, en el cual las atribuciones y la gestión de la tierra y de los recursos naturales son competencia del Estado: sus reglas son bien definidas, codificadas, unificadas y se aplican a todos por igual;
- **el régimen privado**, donde los derechos pertenecen a los propietarios individuales;

- **el régimen de propiedad comunal o colectiva**, en el cual el suelo pertenece a una comunidad, como en el caso de los regímenes de la tierra de tipo consuetudinario –muy difundidos en los países de África subsahariana pero también en los países árabes– que establecen los derechos de propiedad que un grupo ejercita colectivamente sobre un terreno y los derechos de uso de otras personas sobre los recursos producidos por esos mismos terrenos;
- **el régimen libre**, donde no se reconoce ningún derecho de apropiación o de exclusión.

Existe una distinción entre derechos absolutos, es decir los derechos de propiedad que dan a quién los detenta el derecho a prohibir o limitar el acceso a un bien o de alienarlo libremente,² y los derechos relativos, que son los derechos de uso acordados bajo determinadas condiciones.

La seguridad de tenencia de la tierra designa los derechos que un individuo o una comunidad tienen sobre la tierra y comprende un conjunto complejo de derechos. Un terreno puede ser utilizado por diversas personas, cada una de las cuales puede disponer de un derecho específico con respecto a un uso particular; algunas pueden disponer de la totalidad de los derechos, incluidos los de venta o de transmisión del bien, otras pueden tener derechos parciales, como un derecho al uso temporal y condicionado.

Los sistemas de propiedad son sustancialmente de cuatro tipos:

- los sistemas regidos por el derecho romano, o su versión más moderna, el código napoleónico, vigente en todo en las ex colonias francesas de África subsahariana, en la mayor parte de los países de América Latina y en algunos países asiáticos. Estos sistemas se basan en la propiedad privada y reconocen derechos amplios a los propietarios, en particular el de vender la tierra;
- los sistemas regidos por el desarrollo consuetudinario (*Common law*), resultado de una progresiva codificación, y que se encuentran en los países de antigua colonización británica. En ellos coexisten dos formas de posesión: el bien raíz (*freehold*), muy próximo a la propiedad del derecho romano-napoleónico, y la concesión o arrendamiento (*leasehold*), derecho de uso de la tierra concedido por un período que puede durar desde 99 a 999 años, caso en el cual evidentemente nos encontramos frente a un régimen casi de propiedad privada. El título de propiedad es del Estado, o de la Corona;
- los derechos islámicos, que en general se sobrepusieron a los derechos consuetudinarios locales sin eliminarlos, presentes en la mayor parte de los países árabes y en los países de religión musulmana;

² En un sistema de propiedad pública estos derechos absolutos son transferidos al Estado.

- en los derechos consuetudinarios la noción de “propiedad” hace referencia a la posesión comunitaria de los derechos sobre la tierra. En las áreas de expansión de muchas ciudades de África subsahariana la oferta de propiedad todavía está fuertemente influenciada, a veces dominada, por las prácticas consuetudinarias o de personas que retoman el derecho consuetudinario. El ejercicio de este tipo de derecho es confiado a personas que deciden en nombre de la comunidad cómo asignar y utilizar la tierra, sobre la base de las normas tradicionales.

Estos sistemas diferentes pueden coexistir y ser oficialmente aceptados y reconocidos, como en el caso del derecho islámico y de aquel derivado de la presencia colonial en algunos países musulmanes; en otros casos, como en muchos países de África subsahariana, tal reconocimiento no existe, lo que no impide una generalizada permanencia del derecho consuetudinario.

2. Las secuencias de procedimientos en la producción del suelo

El suelo edificable es producido por muchos actores diversos, según modalidades diferentes, lo que da lugar a una cadena de procedimientos en la producción del suelo e inmobiliaria, dada la contigüidad entre estos dos componentes de la oferta habitacional (Durand-Lasserve y Clerc, 1997).

Una cadena está caracterizada por dos componentes: las fases y los actores. Las fases de la producción del suelo (e inmobiliaria) van desde la transformación de un suelo agrícola en suelo edificable, hasta la ocupación final del terreno o de lo construido sobre el mismo por el usuario (propietario, arrendatario, subarrendatario, ocupante ilegal). Los actores son los propietarios, los habitantes, las instituciones financieras, los promotores, las empresas de construcción, los profesionales, las organizaciones no gubernamentales, las administraciones públicas, los organismos internacionales, y comprenden actores públicos y privados, nacionales e internacionales, formales e informales.

En casi todas las ciudades de los países en desarrollo se pueden identificar tres grandes cadenas de producción del suelo (CNUAH, 1993, 1995, 1999).

- **pública**, cuando la producción de los terrenos está en las manos del Estado o de distintas instituciones públicas. Esto no implica que el Estado esté presente en todas las fases del proceso, pero su rol es predominante;
- **capitalista**, cuando los actores principales son privados;
- **popular o comunitaria**, todas aquellas cadenas que no tienen que ver ni con el Estado ni con el capital privado, formadas por una gran variedad de situaciones y de actores. Dichas cadenas o, más precisamente, subcadenas, están destinadas en primer lugar a la población de ingresos bajos, sin embargo, los loteos de São Paulo (Brasil), las colonias de Ciudad de México o las parcelaciones clandestinas (*lotissements clandestins*) de

las ciudades marroquíes responden a la demanda de los sectores de población de ingreso medio y medio-bajo. Las estrategias que caracterizan a cada una de estas cadenas son muy diversas: desde la misma supervivencia, como en el caso de quien ocupa un lote y se autoconstruye la casa, hasta la acumulación, con operaciones inmobiliarias a escalas más amplias en las cuales al menos uno de los pasos no responde a las leyes o a las normas vigentes.

El análisis de las cadenas ofrece diversas ventajas, tanto desde el punto de vista de la investigación como del operativo, en cuanto permite:

- evaluar la función de cada cadena individual, y por lo tanto de los diversos actores;
- identificar la dinámica de cada una de las cadenas, donde el funcionamiento de cada fase y la estrategia de cada actor a nivel individual se reflejan en el conjunto de cadenas;
- poner en evidencia las interacciones entre las diversas cadenas y el funcionamiento de cada una de ellas. La producción del suelo constituye un sistema al interior del cual una reducción de la producción habitacional pública determina un aumento de la demanda en los asentamientos irregulares, a menos que el sector privado esté en condiciones de sustituir a la producción pública de terrenos y de viviendas para la población de ingreso bajo, lo que es bastante improbable. Lo mismo vale para el conjunto de las subcadenas comunitarias, como sucedió por ejemplo en Brasil, cuando con una ley promulgada en 1979 se buscó poner fin al loteo abusivo, con un consiguiente e inmediato aumento de la oferta en las favelas existentes (CNUAH, 1993);
- entender las fases de la producción de cada cadena o subcadenas, y la especificidad de las subcadenas populares. En efecto, para éstas la producción del suelo y de vivienda no obedece a la clásica secuencia de las cadenas formales, tanto públicas como privadas: planificación, infraestructura, construcción de la vivienda, ocupación. En la mayor parte de los asentamientos producidos por las cadenas populares la secuencia se da vuelta transformándose en ocupación, construcción, infraestructura, planificación, con importantes consecuencias desde el punto de vista de la planificación y de la gestión;
- identificar las dinámicas de la producción del suelo e inmobiliaria. Desde hace veinte años, con una fuerte aceleración en el último decenio, se registran: i) un progresivo desempeño del sector público; ii) la concentración de la producción privada en la demanda proveniente de los ingresos más elevados; iii) una mayor difusión de los mecanismos de mercado también al interior de las cadenas comunitarias, donde ya se

verifica, también en el caso de una ocupación totalmente ilegal, que es necesario pagar un alquiler o una suerte de derecho de acceso; iv) la difusión de los loteos abusivos con consecuencias importantes en las políticas habitacionales para la población de ingresos bajos (Durand-Lasserve y Clerc, 1997; Durand-Lasserve y Royston, 2002b; Payne, 1997; Fernandes y Varley, 1998).

3. Las cadenas informales

Los ocupantes ilegales son los que ocupan un terreno o una vivienda sin el permiso y en general contra la voluntad del propietario. La ocupación puede tener lugar progresivamente o en el lapso de horas o días, como las invasiones de los años ochenta y noventa en América Latina.

Los terrenos ocupados, o invadidos, pueden ser de propiedad privada o más comúnmente pública. Los privados reaccionan más rápidamente y tienen más posibilidades de hacer intervenir al tribunal y la policía para proceder al desalojo de los ocupantes. Sin embargo, en países como Sudáfrica (Royston, 2002), Brasil (Fernandes, 2002) o la India (Banerjee, 2002), los ocupantes pueden contar con una protección legal o constitucional, que en ausencia de soluciones alternativas, prohíbe su expulsión de los terrenos o de las viviendas ocupadas ilegalmente. Dado que las decisiones de los tribunales toman mucho tiempo, el que ocupa tiene la posibilidad de consolidar los asentamientos y de establecer formas de protección a través de redes sociales y de solidaridad.

La situación se vuelve más compleja cuando no se trata de una ocupación abusiva. Muchos propietarios alquilan a familias pobres, a bajo precio, terrenos baldíos en espera de poderlos transformar en terrenos edificables, como en la periferia de Bangkok (Tailandia), o en los que en inglés llaman *shack farming* en las periferias de las ciudades sudafricanas. En el momento en el cual el propietario quiere retomar la plena posesión del área y deja de percibir el alquiler mientras el ocupante rehúsa irse, contando aquel con una relación de fuerza favorable que contempla protección legal, o un contexto político favorable, este último se transforma en ocupante ilegal.

En muchos países de África subsahariana, en particular en las ex colonias francesas (CNUAH, 1999), los habitantes reciben un “permiso de ocupación”, de tipo administrativo y revocable, cuya transformación en título de propiedad definitivo está condicionada a la edificación del terreno dentro de un plazo determinado, generalmente tres años. Pasado el término, si no procedió a la valorización prevista, el asignatario se transforma en ocupante ilegal. Es raro que quien se encuentra en estas condiciones sea expulsado; lo que sucede es que los funcionarios aprovechan el momento para pedir una compensación, un regalo, una suma de dinero a cambio de su “comprensión”.

El derecho sacro e inviolable de la propiedad privada hace que la ocupación abusiva de terrenos o de viviendas comporte el riesgo de ser expulsado en cualquier momento. La mejor defensa en el caso de transferencia

forzosa es la duración de la ocupación, pero sobre todo la cantidad de personas involucradas: la expulsión de miles o de decenas de miles de habitantes constituye un problema serio para un gobierno que, por no poner en riesgo la paz social, está más dispuesto a encontrar una solución (CNUAH y Gobierno Burkina Faso, 1999).

El loteo irregular, es decir, la subdivisión ilegal de un área y la venta de los lotes, aumentó mucho en los últimos años, a consecuencia de la creciente dificultad de ocupar terrenos de forma abusiva. Se trata de operaciones de promoción de la propiedad del suelo que pueden presentar algunos elementos de irregularidad, por ejemplo, en el cambio de destinación de uso del terreno, en la falta de inscripción de la transferencia de propiedad, en el no respeto a las prescripciones urbanísticas y de regulación municipal, o en la morosidad en el pago de los impuestos y de los derechos previstos por la ley. Estas operaciones se dirigen en primer lugar a las familias de ingresos medios y bajos que no pueden acceder al mercado formal, pero en los últimos años la población de ingresos medios ha optado cada vez más por este tipo de oferta, y también la de ingresos medios-altos.

Los loteos irregulares pueden variar desde una decena de lotes hasta miles, como aquellos de Ciudad de México o de São Paulo (Brasil). Por otra parte, los loteos de este tipo pueden pasar de la condición de irregularidad a la de regularidad más fácilmente que los asentamientos abusivos, a veces con una decisión de carácter puramente administrativo. Gran parte de la expansión urbana se realiza a través de loteos ilegales acompañados de periódicas amnistías generales.

La regularización puede sin embargo provocar problemas no considerados, dado que quien ya desembolsó dinero para pagar el terreno no está fácilmente dispuesto a pagar nuevamente por una regularización que considera un derecho. Desde este punto de vista, la regularización puede ser más simple de realizar en los asentamientos informales que en los loteos abusivos.³

Otro de los problemas más frecuentes es la falta de registro de transferencia del título de propiedad, lo que permite vender el mismo lote a más adquirentes, con los consiguientes interminables litigios. Esto pasa sobre todo en las ciudades africanas en el caso de loteos de terrenos de propiedad "consuetudinaria", realizados a través de modalidades y por actores no reconocidos por la administración pública (Durand-Lasserve y otros, 2002).

La ocupación de edificios viejos y degradados del centro de la ciudad representa la tercera gran cadena de acceso a la casa para la población de ingresos bajos. Es una solución que permite habitar cerca de donde se puede encontrar trabajo, como en el caso de los *cortiços* de São Paulo o las "vecindades" de Ciudad de México, donde viven millones de personas. Los habitantes

³ Como demuestra la experiencia de la Agencia nacional de lucha contra el hábitat insalubre en Marruecos.

puedan ser ocupantes irregulares pero generalmente son arrendatarios, sin el mínimo contrato, expuestos a una absoluta discrecionalidad de los propietarios. En general, a la precariedad de la ocupación se suman las malas condiciones de las viviendas, el hacinamiento, los servicios inadecuados y ningún tipo de manutención por los propietarios.

4. La legalización, la infraestructura y los servicios

Para poner áreas a disposición de la población de bajos ingresos se necesita resolver una serie de problemas de orden financiero, institucional, técnico y político.

Los estudios realizados en los barrios irregulares, en países y en contextos políticos y culturales muy distintos, muestran que las reivindicaciones de los habitantes son sustancialmente dos: disponer de infraestructura y servicios y acceder a una seguridad de la tenencia. Este último aspecto significa poder vender o dejar en herencia la casa propia, pero no se trata necesariamente y exclusivamente de propiedad (CNUAH, 1999), sino del estar protegidos respecto de posibles expulsiones. El acceso a la infraestructura y a los servicios y la seguridad de la tenencia son dos aspectos que van aparejados por lo que, antes de tomar en consideración las soluciones más comunes, es útil examinar algunas cuestiones ligadas a ellos:

- para realizar las infraestructuras que faltan en los asentamientos irregulares se necesitan inversiones sólidas, muchas veces frente a recursos públicos del todo insuficientes. Los recursos, por otra parte, son también limitados por la misma irregularidad de los asentamientos donde, para no crear expectativas de algún reconocimiento jurídico de la propiedad del suelo y de las construcciones, real o entendido como tal por los habitantes, no se aplica ningún impuesto, con la consiguiente falta de ingresos fiscales que podrían permitir dotar a estas áreas de las infraestructuras necesarias;
- en general los gobiernos no están dispuestos a hacer inversiones en los asentamientos irregulares, aun en los casos en que existen los recursos, para no ocasionar ningún tipo de reconocimiento implícito de algún derecho de ocupación. Al contrario, a las empresas de agua o de electricidad el problema de la regularidad de la propiedad les interesa bastante poco: están mucho más dispuestas a extender los servicios a las zonas con alta densidad de habitantes de los asentamientos informales antes que llevar las infraestructuras a las áreas loteadas legalmente, donde se necesitan muchos años antes de que el número de habitantes sea suficiente para producir ganancias. No obstante, en muchas ciudades, sobre todo en los países africanos, a las empresas de servicios no se les permite suministrar a los asentamientos no legalizados (Tribillon, 1993);

- llevar la infraestructura a un área edificada irregularmente es técnicamente mucho más complicado que poner infraestructura en áreas libres, del tipo lotes y servicios (Balbo, 1992);
- los organismos internacionales imponen siempre que las inversiones en infraestructura sean acompañadas de medidas de regularización de la propiedad, para la recuperación de los costos;
- en una lógica de mercado, llevar la infraestructura a los asentamientos irregulares tiene a veces como consecuencia la expulsión de las familias más pobres, que no están en condiciones de pagar el aumento de los alquileres debido al mejoramiento de las condiciones habitacionales;
- por otra parte, no tiene mucho sentido regularizar un asentamiento sin dotarlo de las infraestructuras necesarias. Sin embargo, la concesión de un título de propiedad produce un inmediato aumento del valor del suelo y puede llevar a la expulsión de la población de ingresos más bajos, atraída por la capitalización que podrá obtener vendiendo la casa o el terreno, cuyo valor puede acercarse al ingreso familiar de diversos años. Además, la regularización implica pagar los impuestos sobre la propiedad y las tarifas de los servicios; se habla de “expulsión de mercado” (Cross, 2002).

El acceso a la infraestructura y a los servicios y la regularización encuentran otros obstáculos, ligados a las lógicas técnicas y urbanísticas, jurídicas, políticas y sociales de los actores que intervienen, así como a las lógicas de mercado. La tarea se vuelve más difícil por el hecho que se trata de actores con formación, tradición, capacidad de intervención y modos de relacionarse con habitantes muy diversos, no pocas veces divergentes.

5. Tendencias comunes

En las últimas décadas las políticas del suelo en las diversas ciudades de los países en desarrollo han sido muy similares. Inicialmente la existencia misma de barrios irregulares fue negada casi por doquier: no aparecían ni en la cartografía ni en los planos urbanísticos. Se pensaba que se trataba de un fenómeno contingente, una etapa necesaria, el precio que era necesario pagar para poner en movimiento el proceso de acumulación.

Al inicio de los años setenta se entendió que los asentamientos informales eran un fenómeno duradero y estructural. Se pusieron en marcha, según los países, políticas que combinaban, de manera distinta, intervenciones de demolición seguidas por la edificación de viviendas públicas, proyectos de lotes y servicios y los primeros proyectos de integración a gran escala, con la legalización y el mejoramiento de los asentamientos existentes (Cohen, 2001).

A este cambio de perspectiva contribuyeron diversos factores: la enorme presión demográfica debida a la emigración del campo; los efectos de la primera

crisis del petróleo a mitad de los años setenta, y la aparición en la escena urbana de los organismos de la cooperación internacional, diversos organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y diversos bancos regionales de desarrollo, que comenzaron a reclamar políticas menos represivas y de integración.

Las políticas económicas y sociales de aquel período apuntaron al reforzamiento de la acción pública, también en el campo de la gestión del suelo. La I Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que se llevó a cabo en Vancouver en 1976, revalorizó la importancia de las políticas de integración y la relevancia en el campo de la gestión urbana de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las no gubernamentales.⁴

En los años noventa el planteamiento de la integración se profundizó ulteriormente gracias al enfoque de la “ciudad inclusiva”, en un contexto caracterizado por un menor papel del Estado y la difusión de los mecanismos de mercado.

Con éxitos muy variables y en ciertos aspectos con efectos contraproducentes, el objetivo se desplazó hacia la inserción de las cadenas informales de la producción de suelo y de vivienda en la esfera capitalista de la producción y del intercambio, reabriendo el viejo debate sobre las relaciones entre Estado y mercado, más exactamente sobre el rol del sector público en la gestión de los suelos (Ward, 1998).

6. La intervención directa

En los años setenta y ochenta muchos países implementaron políticas de fuerte control público sobre los suelos basadas en la nacionalización de los suelos, la introducción de límites a la propiedad, o en la institución de entes para la gestión de los suelos y de sociedades públicas o mixtas para la construcción de viviendas.

La nacionalización, que llegó en algunos casos a la abolición de la propiedad privada, se aplicó sobre todo en los países asiáticos con regímenes socialistas y en aquellos países africanos del modelo socialista. En realidad, el Estado se demostró incapaz de administrar de modo racional los suelos, incluidos los de su propiedad, por la excesiva centralización, la burocratización y el difundido clientelismo. A esto se agrega la falta de instrumentos de información y gestión adecuados, sobre todo el catastro y los sistemas de registro de los títulos, y la existencia de un mercado del suelo informal, a pesar de los reglamentos y los controles.

⁴ Las reflexiones realizadas en los años sesenta por diversos estudiosos promovieron estas orientaciones, primero entre todos John Turner. Las investigaciones subrayaron no sólo la inaceptabilidad social de las políticas represivas, sino también en qué medida se equivocaron desde el punto de vista económico (Turner, 1976). Es sobre la base de estos trabajos que en los años setenta y ochenta fueron formuladas nuevas políticas de suelos y de casa por muchos gobiernos, las instituciones de cooperación bilateral y los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial, estos últimos desde una lógica profundamente diferente (Balbo, 1992).

La introducción de límites a la propiedad del suelo o inmobiliaria, medida adoptada en general al momento de una reforma de la gestión de los suelos, tiene como objetivo el desmantelamiento de las grandes propiedades en las áreas urbanas de modo de evitar o reducir el congelamiento de los terrenos con finalidad especulativa, y la constitución de una reserva de terrenos de propiedad pública con los terrenos “excedentes”, que normalmente son expropiados y confiados a un ente público.⁵

Junto a estos dos tipos de políticas, casi siempre se constituyeron entes públicos para la gestión del patrimonio de bienes inmuebles y muebles, y para la construcción de vivienda social.⁶ Hasta el inicio de los años noventa, la adquisición de los suelos y su urbanización fueron realizadas a menudo por un único organismo; por ejemplo, en Túnez, por la *Agence Foncière d’Habitation*, en Argelia la *Agence Nationale pour le Développement et l’Amélioration de l’Habitat*, la *Housing and Urban Development Corporation* en Jordania, la *National Housing Corporation* en Tanzania o la *National Housing Authority* en Tailandia. Esta forma de intervención ha permitido a la administración ejercer un papel importante en el crecimiento urbano y tener injerencia en el mercado de los suelos.

Los resultados en general fueron insatisfactorios por los obstáculos técnicos y políticos que no pudieron superarse: poca claridad o a veces la contradicción de los objetivos, por ejemplo, en los casos donde se buscaron al mismo tiempo equilibrio financiero de las operaciones y oferta de viviendas para la población de ingresos bajos; la rigidez de los entes de gestión y de las sociedades de construcción, junto a los insuficientes recursos financieros y humanos disponibles; los estándares muy elevados. Las mayores críticas apuntaron al nivel político, por el hecho de que estos organismos introdujeron elementos de distorsión del funcionamiento del mercado del suelo, creando un doble sistema de precios y una competencia desleal al sector privado formal.

En consecuencia, en un gran número de países dichos organismos pasaron a la gestión privada, también bajo el impulso de los organismos financieros internacionales. Estos entes de gestión de la propiedad, dotados inicialmente de un capital adecuado y con fácil acceso a los recursos financieros

⁵ Por ejemplo, gracias a la *Urban Land Ceiling and Regulation Act* (Ley de límite y regulación de los terrenos urbanos) adoptada en India en 1976 se expropiaron todas las áreas que excedían cierto límite de propiedad, variable según la dimensión de las ciudades. Tales áreas tenían que ser destinadas a proyectos para viviendas de bajo costo o a servicios urbanos esenciales, lo que se verificó en poquísimos casos por la falta de instrumentos de aplicación (Banerjee, 2002). En muchos casos esta política no funcionó, y quitó áreas al mercado a la espera de la resolución de las numerosas controversias entre administraciones y propietarios, tanto que la ley fue abolida en 1988, en el marco de las políticas de liberalización iniciadas en aquellos años (Von Einsiedel, 1995).

⁶ Pueden existir instituciones de este tipo también donde la propiedad privada de los suelos sigue siendo predominante; operan como instrumentos de adquisición de terrenos para ofrecer en el mercado o sobre las cuales realizar nuevos proyectos habitacionales, también áreas industriales y proyectos turísticos en colaboración con los privados.

públicos, se encontraron rápidamente frente al problema de una insuficiente recuperación de los costos y a la necesidad de recapitalización. Esta se obtuvo sólo después de la introducción de profundas reformas y la imposición de objetivos precisos. Junto al agotamiento de la disponibilidad de terrenos públicos sobre los cuales operar, esta transformación redimensionó fuertemente el papel de estas instituciones que actualmente se dirigen a las franjas de mercado más solvente, reservando sólo una pequeña cuota de los propios recursos a inversiones de tipo social, por una cuestión de imagen y de legitimación.

7. La intervención indirecta

Al menos en teoría, los gobiernos y administraciones locales disponen de numerosos instrumentos fiscales, financieros y urbanísticos con los cuales orientar el mercado formal de los suelos y de la vivienda. Quien cree que el mercado es el mejor mecanismo para responder a la demanda de la población de bajos ingresos considera estos instrumentos indirectos como los más aptos para introducir los ajustes o los incentivos necesarios.

Las medidas fiscales consisten en la tasación de las áreas no edificadas, en impuestos sobre el aumento del valor del suelo, y en el cobro de los costos de la urbanización. En el plano fiscal, pueden adoptarse incentivos para la construcción de viviendas de bajo costo. Para ampliar la cuota de demanda solvente, con frecuencia se introducen medidas de subsidios tanto con respecto a la oferta como a la demanda, una forma de intervención fuertemente criticada por los economistas liberales hasta los años noventa. Sin embargo, frente a la incapacidad del sector formal de responder a la demanda de viviendas a bajo costo, desde hace unos años los organismos internacionales no han pedido más la eliminación de los subsidios, sino más bien una mayor transparencia en los criterios de asignación (Banco Mundial, 2000).

En los años ochenta y noventa el Banco Mundial y diversas instituciones de cooperación bilateral promovieron el crédito hipotecario con resultados positivos en países políticamente estables y dotados de una administración pública y de un sistema bancario eficiente como Chile, Malasia o Tailandia, y mucho menos en otros países, en particular en aquellos de África subsahariana. Estas políticas han interesado sólo en mínima parte a la población de los asentamientos informales, en general demasiado pobre y, de todas formas, sin título de propiedad o posesión que les permita acceder a una hipoteca.

El papel de la planificación, de las normas y de los estándares urbanísticos y habitacionales en cuanto a orientar la producción de áreas edificables y de nuevas viviendas es cuando menos modesto: los barrios informales se establecen sin tener en cuenta este tipo de indicaciones, y el sector formal de la producción logra con frecuencia no subordinarse a las prescripciones, o a obtener derogaciones de diversa índole.

8. La gestión del suelo y los organismos internacionales

En el decenio pasado, las soluciones para responder a la demanda de suelo, vivienda e infraestructura para la población de ingresos bajos fueron objeto de un intenso debate,⁷ articulado sustancialmente en torno a dos posiciones. La primera, de enfoque liberal, subraya la necesidad de integrar los mercados informales del suelo y los formales y garantizar la propiedad del suelo a través de regularizaciones. Se trata de la solución privilegiada por los organismos internacionales, sobre todo el Banco Mundial, que se ha referido al tema en diversas publicaciones:

Es necesario introducir títulos de propiedad del suelo, reconocidos y traspasables; realizar programas de registro y de regularización de la propiedad de los terrenos; las viviendas sociales deberían venderse a sus habitantes, involucrando a los privados en su manutención y gestión. El registro de la propiedad en los asentamientos informales es importante porque incentiva la venta de los suelos y viviendas, proporcionando una garantía legal a los adquirentes, y promoviendo un mercado de la casa, y permite a las familias cambiar de casa en función de sus necesidades y posibilidades (Angel, 1993).

El Banco Mundial considera la regularización una parte del diseño general de liberalización en el cual se fundan los principios de reducción del rol del Estado, desregulación, privatización y recuperación de los costos (Banco Mundial, 1991; Deininger y Feder, 1998).

Una segunda solución pone el acento en la integración social y económica de los asentamientos informales, en la perspectiva de su futura integración con el mercado formal de los suelos, y reconoce que existen diversos tipos de derechos de propiedad. Esta es la posición de las Naciones Unidas contenida en el Programa de Hábitat, adoptado en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, realizada en Estambul en 1996. En ella se subraya que la autoconstrucción y el mejoramiento de los barrios irregulares tienen un papel de integración social, se reafirma la importancia del mercado, pero se pone el acento más en la seguridad de la tenencia que en la propiedad:

Para asegurar una adecuada oferta de suelos, los gobiernos deberían reconocer y legitimar la diversidad de los mecanismos de la oferta; descentralizar las responsabilidades de la gestión de los suelos, donde sea oportuno, predisponiendo programas de formación que reconozcan el papel de los diversos actores. Para favorecer el acceso a la tierra y la seguridad del título de propiedad para todos los grupos socioeconómicos, los gobiernos, al nivel apropiado, y las

⁷ El Banco Mundial y Naciones Unidas tuvieron un papel importante en dichas reflexiones, en primer plano UN-Hábitat y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

autoridades locales, deberían adoptar un cuadro jurídico-normativo basado en el conocimiento, la comprensión y aceptación de las modalidades y de los mecanismos de oferta de los suelos; identificar nuevas modalidades para aumentar la seguridad de la tenencia, distintas de la plena legalización del título que en ciertas situaciones puede revelarse demasiado larga y costosa, junto con modalidades de acceso al crédito en la forma apropiada, también en ausencia de un título formal de posesión; favorecer en particular la participación de las organizaciones comunitarias de base y de las organizaciones no gubernamentales (CNUAH, 1996b).

Estos dos enfoques se basan en interpretaciones bastante diversas sobre las causas del problema del suelo y de la vivienda en las ciudades de los países en desarrollo: de un lado, como sugiere el Banco Mundial, el problema estaría en el mal funcionamiento del mercado, en la inadecuación de los instrumentos y de los procedimientos y en la ineficiencia de las instituciones (Banco Mundial, 2000); del otro, en la desigual distribución de los recursos. En realidad, en los últimos años se ha registrado cierta convergencia entre el Banco Mundial y Naciones Unidas: el primero parece mirar con mayor atención la dimensión social y política de los temas urbanos, y la segunda reconoce los vínculos impuestos por la globalización económica.

Diversas experiencias recientes conjuntamente entre el Banco Mundial y las agencias de Naciones Unidas indican que tal integración es factible en el marco de la economía de mercado, lo que no significa exclusivamente a través del mercado.

9. La alternativa entre derecho de propiedad y título de posesión

La precariedad de la condición de propiedad en los asentamientos informales, con las consecuencias que ella comporta, abrió una amplia reflexión tanto sobre las formas de apropiación del suelo como sobre los mecanismos de titulación. El Banco Mundial, respaldado por conocidos estudiosos (de Soto, 2000) siempre ha estado a favor de un derecho de propiedad pleno (Banco Mundial, 1991; Harris, 1992; Angel, 1993), teniendo en mente una serie de objetivos:

- racionalizar la gestión del suelo en las ciudades;
- aumentar las entradas fiscales de los gobiernos locales;
- activar los mecanismos de financiamiento hipotecario;
- dotar de infraestructura los asentamientos irregulares a través de la recuperación de los costos;
- garantizar la seguridad de la propiedad de los habitantes.

Uno de los propósitos del Banco Mundial es englobar los mercados de la propiedad informales en los formales, es decir, incluir las secuencias informales de procedimientos de la producción del suelo e inmobiliaria al interior de la esfera de la producción capitalista.

Estos objetivos requieren la introducción de sistemas de información de la propiedad, una reforma del cuadro legal y reglamentario, la simplificación de los procedimientos de gestión y de asignación de los suelos, y un cuadro político que apunte simultáneamente a la descentralización y democratización (Banco Mundial, 2000). Son condiciones que no se encuentran con facilidad en las ciudades de los países en desarrollo, caracterizadas por una gran diversidad de situaciones, como la escasez de recursos, las limitadas capacidades de gestión de los gobiernos locales y hasta una generalizada corrupción en las instituciones encargadas de la gestión del suelo.

Garantizar la seguridad de la tenencia a la población de bajos ingresos a través de la introducción en gran escala de la propiedad individual es una estrategia difícil de realizar, por motivos técnicos, administrativos, políticos, económicos y culturales (Durand-Lasserve y otros, 2002).

Desde el punto de vista técnico el problema es evidente, aunque no reconocido por todos (de Soto, 2000). En una ciudad de algunos millones de habitantes, donde la mitad de la población vive en asentamientos irregulares, antes de alcanzar una completa legalización sería necesario otorgar centenares de títulos al día por años y años.

A nivel administrativo la concesión de un título de propiedad tiene un procedimiento complejo, que va desde la identificación de los derechohabientes y la resolución de los contenciosos hasta la titularización. Ninguna administración local hoy está en condiciones o está dispuesta a dar inicio en tiempos breves a los diversos pasos que se requieren: las políticas de regularización chocan inevitablemente con la resistencia de los funcionarios que obtienen considerables ventajas de las situaciones de irregularidad, gracias a los espacios de discrecionalidad y corrupción que éstas ofrecen.

En el plano económico, son pocos los países que disponen de los recursos necesarios para realizar una legalización en gran escala. El pago de la regularización por los beneficiarios debería garantizar la cobertura de los costos, al menos parcial, pero las familias no tienen los recursos suficientes para pedirla, por el hecho también de que la regularización se traduce en general en un aumento de los gastos de la casa, de los impuestos sobre la propiedad y de los servicios. Quienes alquilan, una cuota no menor de los habitantes de los asentamientos irregulares, no obtienen beneficio alguno de la asignación de los títulos de propiedad, más aún, corre el riesgo de encontrarse en condiciones peores.

En fin, desde el punto de vista cultural, privilegiar la propiedad individual significa desconocer la existencia de diversas formas de tenencia del suelo y de la necesidad de una gama articulada de soluciones. La condición de propiedad es ante todo una relación social: las relaciones que se instauran a través de la venta y la adquisición de la tierra, según mecanismos informales o formales, tienen una función social primaria, que peligra ser profundamente modificada con la introducción generalizada de la propiedad privada. Con frecuencia, hacer frente al tema de la precariedad de la tenencia a través de la asignación del título de propiedad no es ni siquiera aconsejable.

Los objetivos principales de quien habita en los barrios irregulares son, en primer lugar, no ser erradicado, en segundo lugar, tener acceso a los servicios de base, y por último, poder disponer de su propio terreno o vivienda para venderlo o dejarlo en herencia. Ninguno de estos objetivos requiere de un título de propiedad, necesario tal vez como garantía si se quiere obtener un crédito. El acceso a la propiedad individual debe ser una posibilidad, no una elección obligada.

Desde el punto de vista de la administración pública, las razones para asignar los títulos de propiedad pueden ser de distinta índole: i) fiscales, aunque existen otros mecanismos impositivos sobre los suelos y sobre las viviendas; ii) legales, para establecer a quién pertenece efectivamente un terreno o una vivienda, y iii) económicas, en la perspectiva de unir de modo más claro los mercados informales con el formal. Otros objetivos, como la planificación urbanística o la gestión urbana, no tienen relación con la propiedad del suelo.

Los operadores del sector privado formal son los que tienen interés real en la difusión de la propiedad individual ya que esperan conducir operaciones de promoción del mercado del suelo y del inmobiliario; la propiedad del suelo representa una inversión importante para las empresas, sobre todo porque es la condición indispensable para la activación de un sistema de crédito hipotecario.

10. Catastro y sistemas de información

A partir de los años noventa, la adopción o la actualización del catastro, fue uno de los objetivos en muchas ciudades de los países en desarrollo, en particular en los países de África subsahariana. El catastro es un componente importante para los objetivos de regularización de la propiedad, de promoción de la propiedad privada y del aumento de los ingresos para los gobiernos locales. Sin embargo, los resultados de la realización de proyectos de catastro, con frecuencia costosos, han sido moderados a consecuencia de los graves errores de evaluación y de un enfoque casi exclusivamente técnico.

Uno de los problemas principales se derivó de la escasa atención dada a la copresencia de sistemas basados en derechos y formas de propiedad diferentes. El intento de unificar dichos sistemas se reveló irrealizable. La hipótesis de un catastro centralizado resultó técnicamente inalcanzable; la simple recopilación de la información encontró muchas dificultades por la falta de participación de los habitantes, en particular en los asentamientos irregulares. En fin, los sistemas de información fatigosamente realizados no fueron casi nunca actualizados, transformándose con rapidez en instrumentos de escasa o nula utilidad.

11. Nuevas estrategias

Como se mencionó anteriormente, las políticas de estos años tuvieron dos objetivos: hacer compatibles las lógicas de mercado por un lado y el acceso de la población pobre al suelo, a la casa y a los servicios, por el otro; en segundo lugar, permitir la integración entre mercados informales y formales de propiedad. Las respuestas, en general, contemplaron reformar el cuadro jurídico e institucional, modificar los procedimientos administrativos (governabilidad), favorecer la participación y cambiar la escala de intervención.

Las orientaciones sobre la cuestión del suelo han comenzado a modificarse por la aparición de nuevos actores, por la tendencia a una mayor democratización de los organismos de gestión, por las políticas de descentralización, por el mejoramiento de la gobernabilidad urbana, por una mayor participación de la población, y gracias al establecimiento de nuevas formas de asociación público/privadas, abiertas a los actores informales de la producción y de la gestión del suelo (Payne, 1999).

En este marco, se han venido definiendo nuevos objetivos en materia de gestión de los suelos urbanos (CNUAH, 1996; Fourie, 2000):

- ofrecer una gama de soluciones a la seguridad de la tenencia, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones locales;
- reconocer los derechos de los ocupantes, cualquiera sea su situación de posesión;
- favorecer la integración, en particular poniendo fin a la expulsión de los habitantes de los asentamientos irregulares;
- involucrar a todos los actores en los procesos de decisión, incluidos los informales y las asociaciones de habitantes;
- descentralizar las competencias;
- trabajar en una perspectiva de desarrollo sostenible.

En el año 2000 las Naciones Unidas iniciaron una campaña a favor de la seguridad de la tenencia (Debate sobre Hábitat, 1997, 1999).

La Campaña mundial para la seguridad de la tenencia forma parte de la labor asumida por Programa de Hábitat para contribuir a la estructuración de un nuevo paradigma urbano. La seguridad de la propiedad es sólo un componente de un planteamiento integrado para mejorar las condiciones de los pobres urbanos, a través de un acceso más amplio no sólo a la casa y a los servicios primarios sino a las oportunidades de trabajo en el sector informal y formal, y a una mayor representación política (CNUAH, 1999).

En la óptica de la Campaña, se puede acceder a la seguridad de la tenencia de modos diversos, según los contextos constitucionales y jurídicos, las normas sociales, la especificidad cultural y, al menos en parte, las preferencias individuales. Se le otorga particular importancia a la seguridad de la tenencia,

antes que a la forma en que ella debe asumirse, subrayando que la propiedad privada es sólo una de las posibles soluciones. De este modo, la Campaña lanzó nuevamente un debate sobre la diversidad de las formas posibles de seguridad de la tenencia, y contribuyó a reducir las expulsiones de los asentamientos irregulares.

12. Las nuevas orientaciones

Para cualquier estrategia de intervención se consideran indispensables una serie de elementos (Ward, 1998; Fourie, 2000).

Para mejorar las condiciones de la población que vive en los asentamientos informales, la seguridad de la tenencia debe ser parte de un conjunto más amplio de medidas que comprendan la realización de las infraestructuras y puesta en práctica de los servicios primarios, así como intervenciones para crear nuevos empleos y aumentar los ingresos, sin los cuales existe el riesgo de que las familias se vean obligadas a trasladarse bajo la presión del mercado y del aumento de los precios.

Las formas de seguridad que se adopten deben ser las más amplias posibles, con el fin de ofrecer una vasta gama de opciones en términos de precios y localización. Es necesario promover todas las formas de colaboración entre los diversos actores, y no solamente la asociación pública/privada, favoreciendo mecanismos de subsidios cruzados.

Es necesario encontrar medidas que garanticen el derecho de ocupación a lo largo de períodos de tiempo prolongados. En el estado indio de Madhya Pradesh, por ejemplo, la ley denominada *Patta Act* (ley de ocupación) de 1984 ha permitido que alrededor de 150.000 personas que ocupaban un terreno no superior a los 50 metros cuadrados tengan títulos de ocupación (*patta*), no transferibles pero utilizables para pedir un crédito habitacional (Banerjee, 2002).

Es necesario experimentar sistemas de seguridad diversos de aquellos tradicionales, en primer lugar formas de propiedad colectivas. En Kenia la población de los asentamientos informales dispone de una seguridad de la propiedad suficiente gracias a los fideicomisos comunitarios de tierra (*Community Land Trusts*). Con estos mecanismos la tierra continúa en posesión de un grupo de personas, una entidad colectiva, que la entrega en alquiler a distintas personas. De este modo se distribuyen títulos de posesión individual que pueden usarse como garantía de créditos, pero se evita la compraventa incontrolada y la especulación con los terrenos.

Las informaciones sobre el suelo deberían ser recogidas a nivel local y no por la administración central, involucrando directamente a los habitantes. También los procedimientos de titularización deberían confiarse a los gobiernos locales, sin embargo, los enormes intereses en torno a la cuestión de la tierra y la fuerte hostilidad de las administraciones centrales al perder su control hacen que este objetivo sea muy difícil de realizar.

En muchos casos sería útil adoptar soluciones “intermedias”, como la asignación de títulos colectivos a nivel de todo el asentamiento, para ir transformándolos en títulos individuales sucesivamente (Davies, Fourie, 2002). En Namibia se adoptó un sistema de titularización “ligero” que puede ser progresivamente reforzado, partiendo de un inicio simple y poco costoso a un título de posesión hasta el definitivo título de propiedad (Christiensen, Hoejgaard y Wener, 1999).

En los países de África subsahariana, en particular Camerún y Guinea, se ha hecho participar en el loteo de los terrenos a los propietarios “consuetudinarios” del suelo, no reconocidos pero tolerados por el Estado. El objetivo es poder edificar sobre las áreas de propiedad “consuetudinaria”, dejando una parte de los lotes con la infraestructura al propietario para que los venda.

Un procedimiento de este tipo es muy útil en contextos en los cuales la presencia de un derecho de propiedad consuetudinario es sólida. Sin embargo, su aplicación no es fácil, en primer lugar porque se necesitan cuantiosas inversiones, posibles sólo con financiamiento externo, para dotar de infraestructura y lotear áreas de este tipo, generalmente extensas. A esto se suman las dificultades de gestión por quienes realizan la operación y la política de la administración respecto de los clientes.

En fin, vale la pena recordar las experiencias en materia de compartir la tierra realizadas en Tailandia, y más recientemente en India, en los años ochenta y noventa. Se trata de un acuerdo a través del cual los habitantes restituyen una parte del terreno ocupado ilegalmente al propietario, a cambio del permiso de permanecer en el área no restituida. De este modo el propietario retoma posesión de la porción comercialmente mejor, como puede ser el frente de la calle, y evita entrar en conflicto con los ocupantes y sobrellevar una larga y costosa acción judicial. El método reclama la acción conjunta de diversos actores: la población, que tiene que aceptar los objetivos de la operación y estar suficientemente organizada, el propietario, un operador para la subdivisión del área, una institución financiera y, muchas veces, una organización no gubernamental que actúe de intermediaria entre los actores. Aunque constituye una alternativa interesante, no existen muchas experiencias de este tipo, y en el caso de Tailandia, las realizadas quedaron solamente en el nivel de proyectos pilotos.

BIBLIOGRAFÍA

- Angel, Shlomo y Stephen K. Mayo (1993), *Housing: Enabling Markets to Work, A World Bank Policy Paper*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Balbo, Marcello (1992), *Povera grande città. L'urbanizzazione nel terzo mondo*, Milán, Ediciones Franco Angeli.
- Banco Mundial (2002), *Globalization, Growth, and Poverty. Building an Inclusive World Economy*, Washington, D.C., Oxford University Press/Banco Mundial, diciembre.
- (2000), *Cities in Transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington, D.C.
- (1991), "Urban Policy and Economic Development. An Agenda for the 1990's", Policy Paper, Washington, D.C., junio.
- Banerjee, Banashree (2002), "Security of tenure in indian cities", *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Alain Durand-Lasserve y Lauren Royston (comps.), Londres, Earthscan Publications.
- Christensen, Soren, Pia Hoejgaard y W. Wener (1999), "Innovative land surveying and land registration in Namibia", Working Paper, N° 93, Londres, Development Planning Unit (DPU), University College London.
- Cities Alliance (2002), *Cities Alliance. Cities Without Slums. 2001 Annual Report*, Washington, D.C.
- CNUAH (Centro de Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos - Habitat) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements*, Londres, Earthscan Publications.
- (1999), *Implementing the Habitat Agenda: Adequate Shelter for All. Global Campaign for Secure Tenure*, Nairobi.
- (1996a), *New Delhi Declaration. Global Conference on Access to Land and Security of Tenure as a Condition for Sustainable Development*, Nueva Delhi.
- (1996b), *The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda/Traducido al italiano. Agenda Habitat. Verso la sostenibilità urbana e territoriale*, Milán, Ediciones Franco Angeli.
- (1995), *Urban Land Management, Regularization Policies and Local Development in Africa and the Arab States, documentos y conclusiones del seminario (Abidjan, 21 al 24 de Marzo)*, N° 4, Land Management Series, Nairobi, Programa de Gestión Urbana (PGU), marzo.

- CNUAH (Centro de Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos - Habitat)/Gobierno de Burkina Faso (1999), *Aménagement foncier urbain et gouvernance locale en Afrique sub-saharienne. Enjeux et opportunités après la Conférence Habitat II*, Informe de la "Reunión regional de profesionales africanos" (Ouagadougou, Burkina Faso, 20 al 23 de abril), Nairobi (<http://www.unhabitat.org/en/uploadcontent/publication/new/HS58799F.pdf>).
- CNUAH/ UNAM/ Ministerio Francés de Asuntos Extranjeros (Centro de Naciones Unidas para Asentamiento Humanos/Universidad Nacional Autónoma de México/UNAM) (1993), *Managing the access of the poor to urban land: new approaches for regularization policies in the developing countries. Latin America and Asia*, México, D.F, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), febrero.
- Cohen, Michael (2001), "Urban assistance and the material world: learning by doing at the World Bank", *Environment & Urbanization*, vol. 13., Nº 1, Londres, International Institute for Environment and Development, abril.
- Comisión Europea (2002), *Directrices para un desarrollo urbano sostenible*, Bruselas.
- Cross, Catherine (2002), "Why the urban poor cannot secure tenure: South African tenure policy under pressure", *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Alain Durand-Lasserve y Lauren Royston (comps.), Londres, Earthscan Publications.
- Davies, Colin y Clarissa Fourie (2002), "A land management approach for informal settlement in South Africa", *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Alain Durand-Lasserve y Lauren Royston (comps.), Londres, Earthscan Publications.
- de Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Londres, Black Swan Books, septiembre.
- (1997), vol. 3, Nº 2, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN - Habitat), junio.
- Deininger, Klaus y Gershon Feder (1998), *Land Institutions and Land Markets*, Washington, D. C., Banco Mundial.
- Durand-Lasserve, Alain (2002), "Innovative approaches to tenure for the urban poor. Current changes and trends in sub-Saharan francophone African countries: Benin, Burkina Faso and Senega", *Land, Rights & Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*, Geoffrey Payne (comp.), Londres, Intermediate Technology Development Group (ITDG).
- (1993), *Conditions de mise en place des systemes d'information foncière dans les villes d'Afrique Sub-Saharienne francophon*, Nairobi, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Banco Mundial.
- Durand-Lasserve, Alain y Jean-Francois Tribillon (2001), "La loi ou la ville?" *Revue urbanisme*, Nº 318.
- Durand-Lasserve, Alain y V. Clerc (1997), "Régularisation et intégration des quartiers irréguliers: leçons tirées des expériences", documento de trabajo, Washington, D.C., Programa de Gestión Urbana (PGU), Banco Mundial.

- Durand-Lasserve, Alain y otros (2002), "Secure tenure for the urban poor", *Civis-Cities Alliance*, París, Ediciones CNRS, septiembre, borrador.
- Durand-Lasserve, Alain y Lauren Royston (comps.) (2002), *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Londres, Earthscan Publications.
- Environment and Urbanization (1994), " Evictions", *Environment and Urbanization*, vol. 6, N° 1, Londres.
- Fernandes, Edesio (2002), "Providing security of land tenure for the urban poor: the Brazilian experience", *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Alain Durand-Lasserve y Lauren Royston (comps.), N° 6, Londres, Earthscan Publications.
- Fernandes, Edesio y Ann Varley (1998), *Illegal Cities. Law and Urban Change in Developing Countries*, Londres, Zed Books.
- Fischer, Julie Elizabeth (1995), "Local land tenure and natural resource management systems in Guinea. Research findings and policy option", Research Paper, Madison, Wisconsin, Land Tenure Center (LTC), University of Wisconsin.
- Fourie, Clarissa (2000), *Best Practices Analysis on Access to Land and Security of Tenure*, Land Management Series, N° 8, Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH - Habitat).
- Habitat Debate* (1999), vol. 5, N° 3, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN - Habitat).
- Harris, Nigel (comp.) (1992), *Cities in the 1990s. The Challenge for Developing Countries*, Londres, University College, London Press.
- Jones, Gareth A (1998), "Comparative policy perspectives on urban land markets reform in Latin America, Southern Africa and Eastern Europe. Workshop report", *Land Use Policy*, vol. 16, N° 1, Cambridge, Massachusetts, The Lincoln Institute of Land Policy.
- Payne, Geoffrey (1997), *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries. A Review*, Londres, Intermediate Technology Development Group (ITDG).
- Payne, Geoffrey (comp.) (2002), *Land, Rights & Innovation. Improving Tenure Security for the Urban Poor*, Londres, Intermediate Technology Development Group (ITDG).
- (1999), *Making Common Ground: Public-private partnerships in land for housing*, Londres, Intermediate Technology Development Group (ITDG).
- Royston, Lauren (2002), "Security of urban tenure in South Africa: overview of policy and practice", *Holding Their Ground. Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Alain Durand-Lasserve y Lauren Royston (comps.), Londres, Earthscan Publications.
- Tribillon, Jean-Francois (1993), "Villes africaines. Nouveau manuel d'aménagement foncier", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, N° 66, París, L'Association des Etudes Foncières (ADEF).
- Turner, John F.C. (1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building*

- Environments*, Londres, Marion Boyars.
- Von Einsiedel, Nathaniel (1995), *Improving Urban Land Management in Asia's Developing Countries*, Conference Proceedings, United Nations Habitat II Regional Policy Consultation on Access to Land and Security of Tenure, Jakarta.
- Ward, Peter (1998), "International forum on regularization and land markets", *Land Lines - Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy*, N° 4, Cambridge, Massachusetts, julio.

CIUDAD Y CENTROS HISTÓRICOS

Centros históricos y actores patrimoniales

Fernando Carrión *

1. Introducción

La problemática de los centros históricos se ha convertido en un tema de debate y discusión en el ámbito de las políticas urbanas en América Latina. Hoy, por lo menos, se trata de uno de los puntos centrales de la polémica sobre la ciudad. Esta conversión tiene que ver, entre otros, con los siguientes tres hechos que merecen ser destacados:

El deterioro que sufren las áreas históricas de las ciudades latinoamericanas es consecuencia de situaciones sociales, económicas y naturales, así como de los procesos de modernización que se desarrollan en cada uno de los países y ciudades de la región. Durante estos últimos años se añaden nuevos componentes de degradación, deducidos de los problemas de identidad que genera el modelo aperturista que se implanta, del ajuste económico que reduce las políticas sociales y, por último, de las políticas de privatización y descentralización que tienden a disminuir la presencia del Estado nacional, entre otras.

La pauperización de los estratos menos favorecidos de la población lleva a crear estrategias de inserción residencial basadas en la densificación de las zonas que cuentan con cierta dotación de equipamiento y servicios. Estos lugares no son otros que las áreas centrales de las ciudades, con lo cual se plantea una de las tensiones principales de los centros históricos, entre riqueza histórico-cultural y pobreza económico-social.¹

Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina –entre las que debe mencionarse “el regreso a la ciudad construida” (Carrión, 2000)– imprimen un nuevo peso a la centralidad urbana. El urbanismo que se desarrolló en América Latina en este siglo, fundado en el asentamiento

* Fernando Carrión es Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Ecuador y enseña en varias universidades de América Latina.

¹ Que, a su vez, es el fundamento del carácter contradictorio de la política en los centros históricos de América Latina: la preservación y el desarrollo.

periférico, entra en una nueva etapa:² la introspección. Si la lógica de urbanización se dirigió hacia la periferia, hoy lo hace hacia la ciudad existente, hacia la urbe consolidada. Se produce una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógena y centrípeta).

Con esta vuelta de prioridad a la urbe previamente construida,³ el centro histórico cobra un sentido diferente, planteando nuevos retos vinculados a las accesibilidades, a las centralidades intraurbanas, a las simbologías existentes y a las tramas de relaciones sociales que le dan sustento. Esta nueva tendencia se explica, entre otras causas, por la transición demográfica que vive América Latina, por el desarrollo científico tecnológico de los medios de comunicación y por la consolidación de los mercados globales (Carrión, 2000). Esta confluencia de un nuevo patrón de urbanización, de la existencia de una conciencia pública y privada y de la degradación del centro histórico tiende a revalorizar la centralidad histórica y a plantear el reto de formular nuevas metodologías, técnicas y teorías que sustenten otros esquemas de interpretación y actuación sobre ellos. Así se abren nuevas perspectivas analíticas y mecanismos de intervención en los centros históricos de América Latina, que propenden a la superación de los paradigmas que parten de lo monumental, como hecho inicial y definitivo, abstrayendo los contextos económicos, sociales e históricos.

2. El universo de los centros históricos

El universo de los centros históricos en América Latina se caracteriza por una gran diversidad de situaciones, que lleva a la dificultad e inconveniencia de tratarlos como si fueran una realidad única y homogénea.⁴ Esta afirmación puede ser corroborada a través de los siguientes criterios, que muestran la heterogeneidad de situaciones que generan centros históricos diferentes: la distinta calidad patrimonial (por ejemplo, entre Medellín y Lima), el tiempo

² Entendida como el paso de lo rural a urbano, la dotación de servicios urbanos a los terrenos que no los tienen, el diseño de normas y la expansión urbana precaria, entre otras.

³ Que exige políticas y acciones urbanísticas dentro de las ciudades, es decir, la urbanización de la ciudad o, en otras palabras, la reurbanización.

⁴ "...tanto el patrimonio cultural como las estrategias planteadas para el problema de la conservación y el uso de aquél son extraordinariamente desiguales entre los países latinoamericanos. Sería injusto, o poco técnico, aplicar los mismos criterios de evaluación y medida a lo ocurrido en México, en Colombia o en Chile, por ejemplo. Las circunstancias históricas y sociopolíticas que priman en cada caso pueden ser enormemente distintas, en su índole y acción. Las soluciones recomendables para un país no lo son para otro. Esa es otra limitación grave de la ortodoxia conservacionista, debido a la cual la realidad toma frecuentemente revancha de la teoría, a costa del patrimonio arquitectónico" (Téllez, 1995, p. 24).

de la intervención (reciente o antigua), la cantidad de población⁵ (sea residente, usuaria o turística), los distintos rangos de ciudades (capitales, metropolitanas, intermedias y pequeñas), el tipo de institucionalidad que actúa (nacional o local, pública o privada) o los orígenes históricos. Hay centros históricos que se inician, por ejemplo, en los períodos prehispánico (Cuzco), colonial (Popayán), republicano (Santiago) o moderno (Brasilia), lo que desemboca en que, por un lado, pueda haber varios centros históricos con orígenes distintos al interior de una ciudad y, por otro, que los centros históricos se configuren a lo largo de la historia y no, como se piensa, solo en un período y asociado, generalmente, a la fundación de la ciudad. Incluso es fácil percibir esta heterogeneidad, si tomamos en cuenta la lista de los centros históricos declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. La gran dispersión de realidades va desde el tamaño hasta el rango, la antigüedad y el estado de conservación, entre otras. Este universo altamente diferenciado de los centros históricos es necesario remarcarlo, ya que expresa la riqueza que tienen y porque exige creatividad analítica a la hora de definir metodologías para captarlos y actuar. También pone en cuestión las clásicas reducciones modélicas, que intentan imponer, encasillar o vender modelos externos a cada una de las realidades como forma de replicar o reproducir los llamados casos exitosos.⁶ Estas diferencias han sido estructuradas a lo largo de la historia en la dinámica urbana de su producción social y en las condiciones particulares del medio en el que se inscriben. Por tanto, hay una historia de los centros históricos de América Latina, que se explica en su relación con la ciudad.

3. Relación ciudad-centro histórico

Los centros históricos no existen desde siempre, son un producto histórico que tiene un nacimiento y desarrollo (¿tendrán un fin?). Si ello es así, es importante plantearse, como punto de partida, las siguientes preguntas: ¿Cuándo nacen los centros históricos? ¿Cuándo se constituyen y convierten en objeto particular y específico de estudio e intervención dentro de la estructura urbana de la ciudad? Es indispensable tener en cuenta, al menos, dos aspectos interrelacionados: el primero, reconocer que la pertinencia de la interrogante proviene de la definición de centro histórico como concepto histórico, procesal y dinámico que tiene un origen y desarrollo; por tanto,

⁵ En cuanto a la población, independientemente de su tamaño, tenemos centros históricos que viven procesos de despoblamiento o repoblamiento; es decir, que hay centros históricos que han perdido población o que la han aumentado. No obstante, también, debido a su condición de centralidad, se tiene una afluencia diaria de población que supera con creces a la residente.

⁶ Los casos exitosos pueden hallarse en la tensión existente en el hecho de que ninguna ciudad ha resuelto todos sus problemas aunque, es justo reconocer, cada ciudad ha encontrado alternativas a alguno de sus problemas. En esa dinámica siempre se puede encontrar algo bueno que mostrar.

requiere una matriz conceptual que mantenga iguales consideraciones para captar el movimiento real. Es decir, contar con un cuerpo conceptual que lo delimite, estructure, reconozca y transforme.

En segundo lugar, remitirse a la historia para encontrar su lógica y devenir. Para ello y partiendo de la consideración señalada en la sección de los principios ordenadores, en el sentido de que el centro histórico es un objeto cambiante e histórico que se expresa y resulta de su relación con la ciudad, es factible encontrar en la relación centro histórico/ciudad asimetrías que definan períodos específicos. En principio se pueden definir esquemáticamente los siguientes cuatro momentos: la configuración del área principal; la diferenciación entre ciudad y centro urbano, la distinción entre centro histórico y centro urbano, y el centro histórico en la era de la globalización.

a) La constitución del área matriz

Los centros históricos no existieron siempre. Si bien su pasado remoto se ubica en las épocas anteriores a la Conquista (1492), la constitución urbana del área se consolida a fines del siglo XIX y principios del XX, cuando termina por configurarse el área matriz, pero sin que asuma todavía la cualidad de centro histórico. La consideración de este espacio como área matriz no niega la posibilidad de que haya otros procesos que se den por fuera de ella, tanto en términos temporales como territoriales. No se excluyen etapas anteriores y posteriores, generadoras de otras tantas expresiones territoriales de centralidad histórica. Lo que sí hace es reafirmar su magnitud y peso específico en la estructura urbana, a través de su preeminencia sobre los otros procesos. Este planteamiento es de enorme importancia ya que en esta consideración radica, entre otras cosas, la necesaria “desideologización” de la temporalidad que el concepto encierra: ya no se refiere exclusivamente al período colonial como la única fuente determinante de la cualidad de centro histórico, así como tampoco desconoce la presencia de una ciudad multiétnica portadora de procesos históricos conflictivos. Por otro lado, se debe consignar que lo que hoy es centro histórico en su momento fue el todo de la urbe, la ciudad toda. Esto es importante porque nos permite pensar hacia el futuro de su rehabilitación en términos de entender, al menos, la siguiente situación: si partimos de la consideración general de que la ciudad es el espacio que concentra la diversidad, la configuración del área matriz tiene que tener esta condición de heterogeneidad; por tanto, la definición como centro histórico no tiene por qué hacerle perder su esencia primigenia: la diversidad.

b) La diferenciación entre centralidad y ciudad

En los albores del siglo pasado y en principios de éste empieza la diferenciación del espacio inicial de la urbe—hoy conocido como centro histórico—con la ciudad toda, debido a que comienza a asumir funciones y relaciones que

consolidan su condición de centralidad. El proceso arranca con el crecimiento expansivo de las ciudades, que lleva a considerar la existencia de cierta homogeneidad de la zona matriz en comparación con la heterogeneidad que introduce la modernidad en la nueva ciudad. Este hecho ha conducido a pensar que los centros históricos se caracterizan por la homogeneidad, cuando los factores de heterogeneidad propios de una sociedad desigual nunca pueden producir una estructura territorial homogénea. Mucho menos, una sociedad colonial, que es la expresión más acabada de la heterogeneidad. Esto nos muestra la ruptura de un tipo particular de urbanización que da lugar al nacimiento de otro y es esta ruptura la que crea una nueva centralidad al interior de la ciudad.⁷ De esta manera, se produce la diferenciación de dos tipos de urbanización en una misma ciudad, llevando a que el hoy llamado centro histórico asuma la función de centralidad, constituyendo parte esencial de la ciudad. Los apelativos de ciudad antigua en Montevideo o de ciudad vieja en San Juan nacen justamente por la comparación que se produce entre las zonas de urbanización ancestral y las áreas donde se desarrollan las nuevas y modernas expresiones de la ciudad. Es la articulación de la ciudad nueva con la vieja o de la ciudad moderna con la tradicional.

Se dan las condiciones internas (cualidades propias de un tipo de urbanización) y externas (cualidades propias de otro tipo de urbanización) que se encuentran en el mismo espacio y que, por oposición y contraste entre ellas, permiten diferenciar la ciudad de su nueva centralidad urbana. La nueva función que cumple esta parte de la ciudad (de centro urbano) y su diferenciación con respecto al todo (la ciudad), se produce gracias a dos procesos que se desarrollan simultáneamente: por un lado, se llega al límite de la densificación y consolidación del área matriz y, por otro, y como consecuencia de lo anterior, arranca una importante expansión que introducirá los factores de diferenciación entre la ciudad y una de sus partes (la centralidad) y cambios de la funcionalidad de ella (de ciudad a 'solo' centro). Este salto cualitativo lleva a considerar un hecho significativo: si la centralidad se diferencia del todo –la ciudad– por las funciones particulares que cumple en relación con ella, se debe concluir que la política urbana debe considerar a la centralidad y que una política sobre la centralidad debe hacerse en el marco de la ciudad.

c) La diferenciación entre centro urbano y centro histórico

El tercer período se caracteriza por la distinción que se produce entre centro urbano y centro histórico, gracias al nacimiento de esta peculiaridad

⁷ Por centralidad urbana se entiende al proceso concurrente de, por un lado, la 'concentración' de ciertas funciones urbanas fundamentales como el comercio, la banca, la administración pública y privada, localizadas en ciertos lugares de la ciudad, y, por otro, una determinación de 'centralización' que se constituye a partir de la confluencia de las relaciones que se establecen entre el centro y la periferia inmediata.

de la urbe. Esta situación tiene lugar a partir de la pérdida de centralidad urbana del área matriz, en beneficio del nacimiento de una nueva en otro lugar de la ciudad, que conduce a dos posibilidades: por un lado, a una centralidad compartida, donde la zona mantiene algunas de las relaciones que le dan vida y otras se desplazan para conformar una nueva; o, por otro lado, a la pérdida total de sus funciones de centralidad que puede conducir a su disolución o, en el mejor de los casos, a su conversión en un barrio histórico que carece de centralidad urbana. En otras palabras, sufre un proceso de 'periferización' que le hace perder la cualidad de centralidad y convertirse en un barrio histórico de la ciudad.⁸

El proceso de la desconcentración de las actividades urbanas de los centros históricos hacia otras zonas de la ciudad que empiezan a acumular estas funciones se inicia bajo la forma de relocalización del comercio, de la administración, de la banca, de la capacidad estatal, de la burocracia y de la tecnocracia.⁹ Esta desconcentración de las funciones urbanas principales modifica las relaciones entre el centro y la periferia, conduciendo al apareamiento de una nueva centralidad, que con el paso del tiempo ya no se confunde con el centro histórico sino se diferencia de él. Desde este momento se evidenciará el desdoblamiento de los dos tipos de centralidades, en ámbitos espaciales distintos: la urbana y la histórica, dando lugar al nacimiento del centro histórico como tal.¹⁰ Será, entonces, la pérdida de centralidad y la subsecuente distinción de los dos tipos de centralidad las que dan nacimiento a esta particularidad urbana.

Históricamente este hecho se produce con la aceleración del proceso de urbanización, con el desarrollo hacia adentro gracias al modelo de sustitución de importaciones y con la formación del Estado de bienestar. Este hecho histórico tiene su contrapartida en las políticas particulares que se diseñan sobre esta área de la ciudad. El énfasis de estas políticas está dado por su carácter 'nacionalista', en una doble dimensión: por un lado, porque las elites locales la conciben a partir de un imaginario cultural nacional y, por otro lado, porque el marco institucional desde el cual se delinean proviene de organismos estatales nacionales.

⁸ Se pueden citar los casos ilustrativos de Olinda, en Brasil, San Telmo, en Buenos Aires o La Candelaria, en Bogotá, que terminan por convertirse en barrios históricos, luego de perder las funciones de centralidad. Este ejemplo histórico debe ser tomado en cuenta en la fase de globalización, porque la centralidad histórica puede perder sus cualidades, si no se introducen políticas de preservación de los atributos de centralidad.

⁹ La relocalización del capital se obtiene, primero, mediante la creación de nuevas empresas; segundo, por el traslado de las matrices o sucursales, y, en tercer lugar, por la concentración de la demanda bajo nuevas lógicas de mercado. Sin duda, esta movilidad del capital encierra el cambio de funcionalidad que la ciudad vive y de la renovación urbana que implica.

¹⁰ Mientras la primera concentra las actividades urbanas que le confieren la cualidad urbana de centralidad, la segunda concentra una multiplicidad de tiempos sobre el mismo espacio.

Lo paradójico de esta situación radica en el hecho de que el nacimiento de centralidad histórica se produce en el momento en que entra en decadencia. Esto es, ve la luz con el estigma de la crisis y, por tanto, una de las características esenciales de los centros históricos es que nacen con su muerte a cuestas. Crisis que se genera por la disfuncionalidad urbana, por el deterioro de la centralidad, por la reducción de los tiempos, por la concentración de la pobreza o por los problemas ambientales, entre otros.

Este hecho es interesante de remarcar, porque desde su nacimiento –por tanto, su crisis–¹¹ lleva el signo de la oportunidad, pero no sólo para esta parte importante de la ciudad, sino para la ciudad toda.¹² Por eso la renovación encara más un sentido de futuro que de reconstrucción de sus condiciones iniciales. El regreso a las condiciones originarias es imposible, por que se trata de un espacio que se inscribe en una ciudad distinta y en una coyuntura urbana diferente. Sin embargo, este proceso de nacimiento no fue homogéneo en el tiempo en América Latina. Hubo centros históricos en los que, como consecuencia de los tardíos procesos de modernización capitalista que vivieron, la crisis de la centralidad urbana tuvo lugar en momentos posteriores (Quito, La Habana) a los que ocurrieron en las ciudades metropolitanas de rápida urbanización (Buenos Aires, Rio de Janeiro). Este hecho fue, en cierto sentido, una ventaja porque permitió mantenerlos con vida y en condiciones relativamente buenas.

Si se revisan los procesos que sufrieron algunos de los centros históricos de las ciudades de América Latina –Buenos Aires, Santiago, Montevideo, entre otras– es evidente que su declinación provino de la velocidad del proceso de urbanización, del proceso de industrialización por sustitución de importaciones, del desarrollo del comercio y la banca, de la fuerte oleada migratoria. Pero también justo es reconocer que en aquellos momentos hubo falta de conciencia y de políticas de preservación de los valores histórico-culturales en esas ciudades, así como escasez de voces levantadas en contra de una mal comprendida modernidad. Hoy, gracias a aquellos procesos históricos iniciales y a las experiencias que los sustentan, la totalidad de los centros históricos están en mejores condiciones de defenderse; además, porque ha existido un evidente proceso de ampliación de la base social de sustentación del patrimonio (¿masificación o democratización?).

El nacimiento de los centros históricos, simultáneo a su crisis, permite remarcar dos líneas de reflexión: la una, sobre la necesidad que existe de que los centros históricos no pierdan la centralidad urbana y, la otra, que los centros históricos deben inscribirse en una política urbana que recupere el sentido de la oportunidad.

¹¹ Según el Diccionario de la Lengua Española, crisis tiene la siguiente acepción: “mutación considerable que acaece en una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el enfermo”.

¹² La definición de crisis como oportunidad es importante.

d) El centro histórico en la era de la globalización

Partiendo de la asimetría que existe entre ciudad y centro histórico y de los cambios de funcionalidad que experimenta a lo largo de la historia de la ciudad, cabría preguntarse: ¿Qué ha ocurrido y qué papel cumplen los centros históricos en el marco de la globalización en América Latina? Sin lugar a dudas, una notable transformación, que tiene que ver con los asuntos siguientes.

Primero, se vive el fin del ciclo expansivo de la urbanización, iniciado en la segunda posguerra. Se pasa de la 'ciudad de campesinos' a la 'ciudad de pobres'. Si en 1950 el 41% de la población residía en ciudades, al año 2000 fue sobre el 78%. Esto significa que América Latina se ha convertido en el continente con mayor población urbana del mundo, que ha llegado prácticamente al límite el proceso de migración del campo a la ciudad; de allí que las tasas de urbanización generales y particulares tiendan a disminuir. Ello pone fin al modelo de 'periferización' o centrífugo de desarrollo urbano y se pasa a uno centripeto. Hay un cambio en el sentido del urbanismo hacia la introspección y se instaura un desarrollo urbano endógeno sustentado en 'el regreso a la ciudad construida', por lo que la ciudad existente, la centralidad urbana y los centros históricos cobran un sentido diferente (Carrión, 2000).

Segundo, la región vive un proceso de reforma del Estado que tiene, al menos, dos expresiones: por un lado, el incremento significativo del peso de lo municipal en el gobierno de la ciudad, a través del aumento de competencias, recursos y actores, que lleva a la municipalización de la administración de los centros históricos. Por otro lado, hay una mayor participación del sector privado en la gestión urbana del patrimonio, por ejemplo, mediante organismos no gubernamentales adosados a los municipios, de empresas transnacionales que operan en estos mercados y de la presencia de organismos de crédito que tienen como política su promoción.

Tercero, luego de la revolución industrial no ha habido un cambio tan relevante en las ciudades como el traído por la globalización. La revolución científico-tecnológica, principalmente en el campo de las comunicaciones, y la formación de mercados mundiales terminan por transformar las distancias (disminuyen y aumentan, por ser un fenómeno heterogéneo) y, por tanto, la modificación de las accesibilidades, posicionamientos, continuidades y discontinuidades. También hay un redireccionamiento de los espacios de conformación cultural y de socialización de la población hacia los medios de comunicación y la telemática (Barbero y Silva, 1998). Los centros históricos sufren cambios de funcionalidad, al menos bajo dos perspectivas: la una, la transformación en una centralidad de tránsitos o flujos, y la otra, el paso hacia una centralidad compartida que entra a una tensión entre los dos tipos de centralidades, la urbana y la histórica.

De allí que la crisis de la centralidad histórica busque ser superada en el marco de este nuevo contexto urbano de globalización, transición demográfica, reforma del Estado (apertura, ajuste, privatización) y revolución tecnológica.

Una situación como la descrita tiende a modificar la función del centro histórico en tanto que el tiempo de la ciudad se acelera, las accesibilidades se transforman, las centralidades se redefinen, las discontinuidades espaciales se profundizan y la funcionalidad cambia. De este contexto, entre otros hechos importantes, se pueden consignar los siguientes impactos:

- Hay un cambio en los marcos institucionales de gestión de los centros históricos, bajo modalidades descentralizadas y privatizadas.
- La desnacionalización que vive el Estado hace perder el carácter nacional de las identidades que generan los centros históricos, puesto que los referentes fundamentales comienzan a ser ‘internacionales’¹³ y locales a la vez.
- Gracias a la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) en el proceso de definición de políticas, se empieza a vivir la privatización de la gestión pública de los centros históricos; llega para tomar partido del espacio público –como un todo y sus partes– más grande e importante de cada ciudad. También su presencia modifica el sentido de ciudadanía por el de cliente.
- La óptica de la gestión que tiende a primar se inscribe bajo la lógica económica de la recuperación de las inversiones y la creación de un nicho de mercado para los centros históricos.¹⁴
- Se produce un incremento de la pugna entre la centralidad urbana y la histórica, donde la segunda tiene las de perder por su gran rigidez para adecuarse al cambio. Ello obliga a una resuelta acción estatal con el fin de equilibrar las oportunidades de una y otra, para que se puedan crear las condiciones de competitividad y posicionamiento que le permitan insertarse en los nichos de mercado y articularse a la red urbana. Sin lugar a dudas el eje de esta acción deberán ser los servicios de nueva generación.
- Cambio del contenido de las centralidades: de espacios de encuentro hacia lugares de tránsito y flujo. Por eso hay la necesidad de romper la barrera que significa la centralidad histórica para la circulación de

¹³ Con la asunción de las funciones de capitalidad por Miami, se observa una conversión respecto del peso de las influencias urbanas y arquitectónicas de los centros históricos. Se pasa de los referentes españoles, italianos, portugueses o franceses hacia una ‘miamización’ de la cultura local y, por tanto, de los centros históricos. “Lo que París, Madrid o Londres significaron en otra época para los latinoamericanos ahora lo representan para las elites Nueva York, para los sectores medios, Miami o Los Ángeles” (García Canclini, 2000, p. 177).

¹⁴ Quizás el caso más interesante sea el proyecto “Malecón 2000” realizado en Guayaquil: es un proyecto promovido por una fundación privada, fue diseñado en el exterior, se ha convertido en el espacio histórico de fortalecimiento de la identidad local guayaquileña, ha dinamizado el mercado inmobiliario y comercial de la zona y ha privatizado no sólo su gestión sino también el espacio público.

personas, bienes, servicios e información. Se valora más la movilidad de la población, información y recursos que las necesidades de encuentro y formación de comunidad. Ahora en los centros históricos la población residente es menor que la de tránsito y dentro de ella, el turista tiene mayor peso, a pesar de ser minoritario.¹⁵

La globalización modifica el concepto de ciudad, originalmente entendido como destino final para el migrante y de existencia para el ciudadano (civitas), hacia una urbe donde se produce la erosión del sentido de comunidad (ciudadanía), porque prevalecen los flujos. Los centros históricos empiezan a ser víctimas del abandono de lo cívico y de la pérdida de su condición de espacio público.

El deseo colectivo de movilidad y el flujo poblacional introducen un tipo particular de identidad y pertenencia, que implica no tener que llevar a cabo los rituales del compromiso con el lugar, con lo cual hay un vaciamiento y pérdida del sentido de patria. Este cierto retorno al 'nomadismo' se expresa, por ejemplo, en las grandes oleadas migratorias: internacionales, intraurbanas, campo-ciudad y turísticas. El 'nomadismo' redefine el sentido de pertenencia, porque tiene preeminencia el lugar distante, que no le genera compromisos, por sobre el de la residencia actual. Se produce una ciudadanía sui géneris, en el sentido de no pertenecer a la comunidad en la cual vive el presente, sea porque nació en otra ciudad o país, o porque trabaja, estudia o compra en espacios totalmente distintos a los que reside. Se vive un "foraneísmo" dentro de la propia ciudad.

El centro histórico tiende a adaptarse a esta nueva realidad porque, por ejemplo, el automóvil hace desaparecer la calle tradicional (lugar de encuentro y no de tránsito), empuja a un cambio en la funcionalidad de la plaza –como el lugar de comercio, paseo o espacio de los jubilados– y vacía del contenido original a las avenidas y alamedas.¹⁶ En la actualidad no es el ciudadano la razón del urbanismo o de la renovación de los centros históricos. El sujeto para el cual se diseña es el turista, el transeúnte y el migrante. Por eso ahora el centro histórico tiene más valor de imagen que valor de uso.

La posibilidad de salir de la crisis de los centros históricos dependerá de la forma cómo se procese la contradicción entre centro urbano e histórico.

¹⁵ El centro histórico de Quito tiene una población residente de alrededor de 100.000 habitantes, una población usuaria de 300.000 y un flujo de turistas no mayor de 1.000 personas. El centro histórico de Quito no es la excepción sino la norma. En Santo Domingo se calculó un promedio de 4 horas de estadía y de 10 dólares de consumo por turista en el centro histórico.

¹⁶ Hoy la gente se recluye en el mundo privado del centro comercial, del club social o deportivo o del cine a domicilio. Ya no se socializa en los espacios públicos. "Una quinta parte de los habitantes de la ciudad de México parecemos habernos reunido en la capital del país para no usar la ciudad (...) Las seis actividades más mencionadas por los encuestados se realizan dentro de casa. (...) Parece que los capitalinos –cuando pueden elegir qué hacer– prefieren evitar el contacto con la vida pública de la urbe" (García Canclini, 1997, 152).

Para ello hay que diseñar políticas públicas que tiendan a fortalecer la centralidad histórica porque si no la centralidad urbana podría restarle su condición. En América Latina existen casos de nuevas centralidades urbanas que se inscriben en la lógica de la globalización¹⁷ y que tienden a producir el efecto de vaciamiento de los centros históricos, con lo cual se ‘periferizan’ y transforman, en el mejor de los casos, en barrios históricos. De esta manera, pueden quedar como reductos de la pobreza y también marginados de la globalización. En esta competencia de las centralidades es difícil que los centros históricos tengan la flexibilidad suficiente para poder construir y ser asiento de las nuevas redes de servicios e infraestructuras. Por ello, la función del Estado en el diseño de las políticas de rehabilitación es fundamental, porque pueden establecer cierto equilibrio entre las centralidades como para que las exigencias de la globalización no terminen por desbordarle.

4. Algunas conclusiones de este recorrido histórico

Es posible formular algunas conclusiones:

- La funcionalidad, contenido y forma de los centros históricos ha variado a lo largo de la historia, encontrándose que cada uno de los momentos analizados produce un tipo específico de centralidad. En el primer momento la centralidad de la ciudad es única e indiscutible y se estructura desde lo público, lo estatal y en espacios abiertos, y tiene como símbolo fundamental la plaza principal o mayor. En el segundo, las centralidades se establecen desde lo privado, lo empresarial y en espacio cerrado. La plaza pública, centralmente constituida, cede ante el centro comercial privado, producido por el mercado. Este tránsito ha conducido a que las centralidades se multipliquen y cambien de contenido (Carrión, 1995, p. 242). En el tercer momento, la centralidad da paso a una nueva expresión caracterizada por el reemplazo del espacio de los lugares por el de los flujos, senderos y tránsitos... con lo cual prevalece el movimiento de las personas, la información, y los recursos. Se pasa de un centro que se crea sobre la base del encuentro hacia otro que significa tránsito, flujo, movilidad.
- Los centros históricos se caracterizan por la heterogeneidad, porque vienen de ella –al haber sido en su momento la totalidad de la ciudad– y porque sin ella se mueren. La heterogeneidad social, económica y cultural es una condición de su existencia; de allí que si se planteara una propuesta homogenizadora se terminaría perdiendo la centralidad y reduciendo

¹⁷ Es el caso de la ‘centralidad periférica’ de Santa Fe, en México, o del “corredor central” de Retiro-Catalinas-Microcentro-Puerto Madero, en Buenos Aires; así como un conjunto de “artefactos de la globalización” que operan como economías de enclave en nuestras ciudades, gracias a la centralidad que portan.

el tiempo, el espacio y la condición de ciudadanía. Un centro histórico destinado solo a ciertas actividades como el turismo o convertido en hábitat de la pobreza terminará convirtiéndose en periferia.

- La noción de palimpsesto¹⁸ es la que mejor se ajusta a la comprensión de la sostenibilidad y continuidad de los centros históricos, porque es la suma de valor y tiempo la que asigna la posibilidad de identificar varias lecturas superpuestas, cada una de las cuales corresponde a una fase del proceso.
- Si lo que hoy es centro histórico fue en un inicio la ciudad toda y, posteriormente, fue el centro de la ciudad, podremos coincidir en que el cambio ha sido una característica central de su proceso histórico. Es el lugar que más cambia de la ciudad y el que plantea modificaciones más drásticas. El signo de los centros históricos es el cambio.
- La gran propuesta de los centros históricos debe ir hacia la recuperación de su valor de uso para que, por encima de la escenografía y el 'fachadismo' que no resuelven nada, puedan los sujetos patrimoniales potenciarse y el propio centro vincularse a la globalización. Esta propuesta va en el sentido de la democratización del patrimonio.
- En el proceso de desarrollo de los centros históricos se observa un cambio e incremento significativo de los sujetos patrimoniales, así como una mayor complejidad de los mismos y de la relación que mantienen.
- Hoy en día los centros históricos deben internacionalizarse para poder rehabilitarse, para lo cual tienen que establecer su competitividad (ventajas en el mercado) y posicionamiento (ubicación dentro del sistema urbano de nodos). Ello supone impulsar las infraestructuras y servicios de punta, encontrar espacios dentro del mercado internacional, articularse en red con otros centros históricos y urbanos y mejorar las condiciones de accesibilidad (conexión), entre otras.
- El deterioro de los centros históricos no es solo un problema en sí mismo (propio), sino también un obstáculo para el desarrollo urbano. De allí que, así como una política de reactivación patrimonial debe aportar y provenir de una política urbana global de la ciudad, una política sobre la ciudad no puede descartar la reactivación de sus centros históricos.

¹⁸ "Manuscrito antiguo que conserva huellas de una escritura anterior borrada artificialmente".
Diccionario Academia de la Lengua.

5. El carácter de la nueva intervención

Se intenta superar la crisis de los centros históricos, que se produce simultáneamente con su nacimiento, a través de la renovación urbana. Esto supone establecer un nuevo orden desde las bases sociales y materiales preexistentes y desde las posiciones diversas provenientes de actores específicos, cada uno de los cuales tiene su propia lógica. En otras palabras, la crisis de los centros históricos aparece como una oportunidad. La renovación urbana, a diferencia del renacimiento, no es un nuevo comenzar, porque la novedad no es absoluta. Lo nuevo se nutre de lo antiguo como fuente, pero no lo niega, tan es así que lo antiguo debe ser reconocido. Es decir, según Cabrera (1997) 'se establece como núcleo central la forma antigua, cuya modificación no debe disolverla, sino mantenerla'. La renovación implica la creación de un 'nuevo orden' que surge de la necesidad de lograr una voluntad colectiva que respete los 'múltiples órdenes' que tiene y no la hegemonía de uno de ellos. Es una propuesta que tiene que ver con la relación antiguo-moderno, y con las vinculaciones que establecen los portadores de cada uno de estos órdenes: los sujetos patrimoniales. Las políticas de renovación de los centros históricos provienen de la acción específica de los sujetos patrimoniales y de la correlación de fuerzas que ostenten en cada momento en particular.

Como toda heredad, el centro histórico es un espacio disputado de la ciudad. ¿Por quiénes y en qué circunstancias se produce la disputa? ¿Cuáles son los 'sujetos históricos' que producen y reproducen los centros históricos? ¿Son el mercado, el Estado, la planificación, los movimientos sociales o la cooperación internacional? El sujeto patrimonial hace referencia a una relación social que contiene tres aspectos: el momento, lo que se hereda y los actores sociales específicos. Esta conjunción entre momento, objeto y posición social en el proceso (quién recibe y transfiere) permite definir el concepto de 'sujeto patrimonial' y, además, identificarlo empíricamente.

La definición de sujeto patrimonial implica que lo patrimonial existe en la medida en que uno o varios sujetos lo reconozcan, apropien y protejan como tal. Este reconocimiento iniciado por elites culturales de las sociedades locales se ha expandido progresivamente a grupos cada vez más amplios de la población, dando lugar a la lucha por la apropiación social y la democratización del patrimonio. La identificación empírica de los sujetos patrimoniales puede hacerse atendiendo a varios criterios, entre los que se pueden mencionar: el ámbito local, nacional provincial o internacional, el origen público, privado o comunitario; la función comercial, administrativa o de servicios. De esta manera, sujetos patrimoniales como la cooperación internacional (UNESCO, BID), los vendedores callejeros (cooperativas, asociaciones), los propietarios inmobiliarios (predios, edificios), el capital (comercial, industrial) la Iglesia, etc., deben ser entendidos de acuerdo con la dimensión que tienen en el proceso de producción –reproducción de los centros históricos en cada momento en particular.

Por esta consideración es imprescindible realizar un ‘mapeo de los sujetos patrimoniales’, a la manera de quién es quién, qué posiciones tienen y qué relaciones mantienen entre ellos. Responder estas preguntas implica situarse en dos planos complementarios: el uno, referido a la identificación de los sujetos patrimoniales que actúan como ‘sujetos patrimoniales históricos’ y el otro, referido a la definición de los “sujetos patrimoniales subordinados”. A partir de ello se puede configurar el escenario del conflicto y los medios a través de los cuales puede procesarse; esto es, el marco institucional y la direccionalidad de las políticas.

Respecto del marco institucional, los sujetos patrimoniales y sus relaciones dan lugar a la existencia de un complejo institucional de gestión de los centros históricos, compuesto por el conjunto de las instituciones que los sujetos patrimoniales conforman. El complejo institucional puede ser “articulado” cuando uno de ellos asume la modalidad de núcleo funcional, es decir, de eje articulador del conjunto de los sujetos patrimoniales, o “desarticulado”, cuando hay una disputa entre ellos (Carrión, 1997). En el primer caso se definirá al sujeto patrimonial histórico y en el segundo, al subordinado.

En cuanto a las políticas, existe la creación del llamado ‘sujeto con voluntad consciente’, cuando el diseño de un proyecto surge de un consenso hegemónico de los actores que le dan sustento, con lo cual el logro de la llamada ‘voluntad política’ no es otra cosa que el resultado de una concertación hegemónica nacida de la correlación de fuerzas entre los sujetos patrimoniales, en cada coyuntura específica. Por ello, la voluntad política se consigue cuando hay un sujeto patrimonial que la porte hegemónicamente.

El sujeto patrimonial se define bajo dos perspectivas analíticas:

- La primera, generada a partir de la relación Estado/sociedad. Para ello existen dos alternativas: aquellas que ven la necesidad de salir de la crisis de los centros históricos desde el potenciamiento del carácter público-estatal, y las otras que plantean como alternativa el estímulo al sector privado-mercantil. Los sujetos patrimoniales se constituyen a partir de los niveles de organización del Estado: locales (por ejemplo, municipios), nacionales (por ejemplo, institutos) o internacionales (por ejemplo, organismos multilaterales). En estos casos, se delinear, por ejemplo, políticas y declaraciones de custodia nacional o mundial realizadas por los estados nacionales y ciertos organismos internacionales (UNESCO), el desarrollo de los inventarios patrimoniales, el diseño de planes y proyectos específicos y el establecimiento de los marcos institucionales locales y/o nacionales.

También se tienen aquellas posiciones que cuestionan la acción estatal desde la perspectiva de las privatizaciones o de la acción del capital. Los sujetos patrimoniales se constituyen desde la sociedad civil con la presencia de empresas privadas, de organismos internacionales y de organismos no gubernamentales. Se trata, entre otras, por ejemplo, de las políticas de desregulación, de los estímulos a la actividad inmobiliaria o de la reducción de las externalidades negativas.

- La segunda se define a partir de su relación con la zona o lugar considerado centro histórico. Allí están los sujetos patrimoniales endógenos (por ejemplo, residentes, comerciantes) y exógenos (por ejemplo, turistas, usuarios). Se puede ver cómo endógenamente se perciben dos propuestas, la una propia de los residentes y trabajadores del centro histórico¹⁹ y la otra, más elaborada, propuesta por ciertas posiciones más académicas (véase Hardoy y Dos Santos, 1984) que propugnan que la significación social del hecho material sólo se garantizará si los elementos culturales allí contenidos se preservan a través de la participación de los habitantes que allí residen y/o trabajan.

Exógenamente y según los grupos sociales de que se trate, los sujetos patrimoniales se expresan a través de las propuestas llamadas de reconquista, privatización o revitalización. En cada uno de los casos, estas posiciones se generalizan a partir de ciertos sujetos patrimoniales que, en última instancia, reivindican una posición de actores externos a la zona en mención.²⁰ La diversidad de sujetos patrimoniales existentes –portadores de posiciones diferentes– es parte de la esencia del centro histórico, en la medida en que nace de una apropiación colectiva del patrimonio, sea de manera simbólica o de facto. Lo es, adicionalmente, en la medida en que parten del derecho a la ciudad que les asiste, en el territorio que más otorga esta condición: el centro histórico. Este derecho al centro histórico nace de la apropiación colectiva del patrimonio y de la condición de ciudadanía que le otorga. Si partimos de la consideración que la ciudadanía tiene el derecho a la ciudad, será factible obtener una aproximación universal de este derecho hacia una parte de ella –el centro histórico– por las connotaciones particulares que tiene. De la obtención de este derecho universal al centro histórico deviene un deber frente a él. Este es el ejercicio de la ciudadanía y su sentido. Este derecho al centro histórico, que deviene un deber, significa que es un asunto de todos y que su recuperación debe ser de interés general.

La ciudadanía, para ser tal, tiene el derecho-deber al disfrute, goce y mejoramiento del centro histórico, porque no es exclusivo y único de sus habitantes o de sus propietarios y mucho menos de los actores externos. Sin embargo, se les debe reconocer como derecho prioritario a los habitantes que moran en el centro histórico, por cuanto sus condiciones

¹⁹ Nos referimos, por ejemplo, a los comités de defensa y mejoramiento del centro histórico (residentes) o a las organizaciones de vendedores ambulantes y comerciantes.

²⁰ Este es el caso de la reivindicación de la llamada privatización, porque va más en la búsqueda de subsumir el pequeño patrimonio al gran capital, que si bien es de carácter privado, no actúa como capital en la lógica de rotación que encierra; porque opera, más bien, como un freno al incremento de la productividad por provenir de una modalidad rentista. La estrategia del capital encuentra limitaciones en la regulación del orden público, el carácter de la propiedad, la infraestructura existente, la rigidez institucional y el “mercado interno”.

de vida son una determinación de existencia del área histórica y el punto de arranque de su revalorización. Esto supone una reafirmación de que los centros históricos de América Latina están habitados, que hay un patrimonio popular, que se reconoce a los sectores populares como (re)constructores de los centros históricos, y que la revalorización del patrimonio es un medio de defensa de la nacionalidad y de fortalecimiento de las identidades. Desde esta perspectiva, lo patrimonial encuentra sentido en su democratización y no en la exclusión, en el procesamiento del conflicto y no en el ejercicio de la violencia. En otras palabras, la preservación de los valores del patrimonio depende de su democratización, esto es, de su 'deselitización', de su apropiación social, de su promoción como interés general, de la formulación de un proyecto colectivo y del fortalecimiento del sentido de ciudadanía, entre otros.

En suma, la definición de los sujetos patrimoniales en los centros históricos da lugar a lo siguiente: primero, definir el escenario, los actores y las motivaciones del conflicto por el legado, a la manera de una disputa democrática por la heredad política, económica y cultural (por tanto histórica) que le dota del sentido que tiene la transmisión generacional, de una sociedad a otra. Segundo, plantear las siguientes preguntas: ¿De quién es el centro histórico? ¿Quiénes deciden sobre los centros históricos? ¿Quiénes construyen los centros históricos? ¿Quiénes reconstruyen los centros históricos? ¿Quiénes transfieren el centro histórico a quiénes? En otras palabras, trata respecto del derecho a la ciudad, de la dimensión colectiva del patrimonio, del carácter público de esta creación social y de la necesidad de democratizar el patrimonio para que sea efectiva su renovación. Tercero, redefinir la relación entre el técnico, el político y la población. Los técnicos ya no pueden recurrir a la manida frase de la falta de voluntad política de que adolecen los políticos para explicar los fracasos de sus propuestas, ni los políticos a su permanente cuestionamiento a la viabilidad de los planes, mientras la población mira como se incumplen los plazos de los unos y de los otros.

6. El centro histórico entre lo público y lo privado

El centro histórico se ha convertido en el lugar privilegiado de la tensión que se vive en la ciudad respecto de la relación entre el Estado y la sociedad y entre el sector público y el privado. Lo es, porque se trata del lugar que más cambia en la ciudad, es decir, el más proclive para adoptar mutaciones, y porque es, a nivel urbano, el espacio público por excelencia. Se trata de un 'espacio público' que debe ser reconocido no por sus partes aisladas (visión monumentalista) o por las calles y plazas (visión restringida), sino por el gran significado público que tiene como un todo para la ciudadanía. Esta condición lo convierte en un espacio distinto y particular respecto del resto de la ciudad

y, en algunos casos, de la humanidad, cuando hay un reconocimiento expreso de la comunidad internacional (Declaraciones de la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad).

De esta manera, se reconoce a esta parte de la ciudad como un espacio público que tiene, incluso, valoración mundial. En otras palabras, el valor patrimonial adquiere un reconocimiento mundial público.

Adicionalmente se trata del 'espacio de todos', puesto que le otorga el sentido de identidad colectiva a la población que vive más allá del centro (espacio) y más allá del presente (tiempo). Esto significa que su condición pública trasciende el tiempo (antiguo-moderno) y el espacio (centro-periferia), produciendo un legado transgeneracional y transterritorial, que produce una 'ciudadanía derivada' (por herencia).

Es un espacio público por ser un ámbito de relación y de encuentro, donde la población se socializa, se informa y se expresa cívica y colectivamente. Ello es factible por su condición de centralidad y por la heterogeneidad de funciones, gentes, tiempos y espacios que contiene. La cualidad de espacio público también se explicita, porque no existe otro lugar de la ciudad que tenga un orden público tan definido y desarrollado. Allí están las particularidades del marco legal compuesto por leyes, ordenanzas, códigos e inventarios particulares²¹ y las múltiples organizaciones públicas que conforman el marco institucional (nacionales, locales y autónomas). Esto significa que la gestión se la hace desde lo público, a través de una legitimidad de coacción, regulación y administración colectivas.

Vivimos la época de la privatización de la gestión pública en todos sus órdenes y llega a los centros históricos para tomar partido en el espacio público –como un todo y sus partes– más grande e importante de cada ciudad. Con la entrada del sector empresarial privado (nacional e internacional) hay una tendencia de cambio en los marcos institucionales, las modalidades de gestión y las políticas de los centros históricos. Tenemos la profusión de patronatos (Lima), corporaciones (Santiago), fundaciones (México), empresas (Quito) adosadas a los municipios; grandes empresas que invierten directamente en servicios urbanos (Cartagena, Bahía) o edificios (American Express, Exxon, Mac Donald)²² y organismos multilaterales de crédito que impulsan una mayor participación del empresariado privado (BID). Además, no se debe descartar la continua presencia del pequeño capital inmobiliario y comercial.

²¹ "El espacio público es un concepto jurídico: es un espacio sometido a una regulación específica por la administración pública, propietaria o que posee la facultad de dominio del suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades" (Borja, 1998, p. 45).

²² "American Express, United Technologies, Exxon, y Amoco son algunas de las compañías que auspician proyectos de conservación del patrimonio cultural de las comunidades extranjeras donde hacen negocios".

Estas nuevas modalidades de gestión conducen a nuevas formas de creación de identidades, que llevan a preguntas como las siguientes: ¿Se pulveriza el sentido de lo nacional en lo local? ¿Se fragmenta la integración social por tipos de mercados? ¿La globalización homogeniza las políticas de renovación? Con esta tendencia, los centros históricos empiezan a ser víctimas del abandono de lo cívico y de la pérdida de su condición de espacio público; también se observa la concentración de la propiedad, la penetración de capitales transnacionales en desmedro del pequeño capital nacional y la reducción del compromiso de la población con la zona; es decir, de erosión del sentido de la ciudadanía.

La presencia del tema de las privatizaciones plantea, por primera vez, la discusión entre lo público y lo privado dentro del centro histórico, lo cual puede llevar a fortalecer las tendencias públicas que tiene el centro histórico, a establecer nuevas relaciones de cooperación entre lo público y lo privado, a incentivar el significado que tiene el 'pequeño patrimonio' para el capital y a definir una sostenibilidad económica y social de todo emprendimiento, entre otros. Sin embargo, justo es señalarlo, esta temática trae un núcleo de preocupaciones y discusiones muy importantes, que vinculan a las relaciones de la sociedad y el Estado, en la perspectiva de reconstruir el espacio público que es el centro histórico. Todo esto en la medida en que no se formule el proceso de privatización como dogma.

Por otro lado, según García Canclini (2000, p. 171), se vive un cambio de la ciudad como espacio público, porque es 'en los medios masivos de comunicación donde se desenvuelve para la población el espacio público'. Los circuitos mediáticos ahora tienen más peso que los tradicionales lugares de encuentro al interior de las ciudades, donde se formaban las identidades y se gestaban los imaginarios sociales. En esa perspectiva, los centros históricos sufren un impacto considerable por la 'competencia' que tienen de las redes comunicacionales. Para superar esta anomalía deben actuar como uno de ellos; esto es, operar como un medio de comunicación que potencie su esencia y que, en la necesaria búsqueda de referentes que tiene la población, lo lleve a acercarse a las centralidades urbanas e históricas.

7. El marco institucional: las modalidades de gobierno

El proceso de deterioro de los centros históricos ha ido de la mano del deterioro de la gestión pública de los mismos. Primero, porque las políticas urbanas le dieron la espalda a la centralidad al poner las prioridades del desarrollo urbano en la expansión periférica. Segundo, porque la presión privada fue tan fuerte que terminó por desbordarla. Tercero, porque se formó una maraña institucional sumamente compleja.

Como resultado se tiene poca experiencia en el gobierno de los centros históricos, hay una multiplicación de las instituciones especializadas en el tema, existe poca capacidad de control y administración, se produce la ampliación

de las demandas sociales por su rehabilitación integral y, recientemente, se busca la introducción de la lógica privada de su intervención. No es posible que existan tantas instituciones que tengan propuestas diferentes y dispersas, así como que la gestión privada segmente la ciudadanía entre quienes son sujetos de crédito y quienes no, entre los que pueden acceder al mercado y aquellos que se marginan.

Esto ocurre en un momento de transición en que se conforma la nueva modalidad de gestión de este importante espacio público de la ciudad, que tiene como antecedente a un marco institucional que ha transitado por tres momentos. Un primer momento en que la sociedad civil representada por ciertas elites cultas (los notables) reivindica ante el Estado la necesidad de preservar los valores histórico-culturales de nuestras ciudades. Su propuesta provendrá principalmente desde la arquitectura y con un enfoque centrado en lo cultural, entendido desde una perspectiva artística. Esto es, de la arquitectura como un hecho cultural y a éste como un arte que deviene en escultura monumental. Un segundo momento en que el Estado nacional establece un marco institucional a través de institutos especializados o ministerios de cultura y de políticas públicas inscritas en el fortalecimiento de la llamada identidad nacional. Aquí el tema logra urbanizarse bajo la modalidad de conjunto monumental. Finalmente, un tercer momento en que los marcos institucionales de gestión de los centros históricos se encuentren en transición y son aún poco claros. Hoy el debate sobre los modelos de gestión en los centros históricos cobra mucha fuerza y es lógico que así suceda si los sujetos patrimoniales han cambiado y aumentado, gracias a la profunda reforma del Estado que se vive en el conjunto en América Latina. El marco institucional, las modalidades de gestión y el carácter de las intervenciones en los centros históricos se encuentran en un momento de quiebre. En este caso la conceptualización se diversifica a través de varias posiciones, que evidencian un desarrollo importante.

Se vive la tendencia general de cambio del marco institucional de gestión de los centros históricos, que se inscribe en un doble movimiento interrelacionado: la reforma del Estado y la redefinición de su papel sobre la base de un tránsito del nivel central al local-municipal (descentralización) y de éste a lo empresarial-privado (privatización). Vivimos la época de la descentralización y la privatización de la gestión pública y llega para tomar partido en el espacio público –como un todo– más importante de toda la ciudad: el centro histórico. Si bien es una tendencia general, no se puede desconocer que, en cada caso, hay ritmos, órganos y velocidades distintas, así como también es peligroso formular una posición teleológica creyendo que es inevitable el tránsito de una gestión central a otra local y de ésta a una privada.

Desde la perspectiva de la descentralización, se pueden identificar dos ópticas: por un lado, la que se observa desde el nivel nacional hacia el local, a través de la transferencia de la competencia que lleva a que cada vez más centros históricos sean administrados desde la órbita de lo municipal en

detrimento de la nacional. No obstante, este proceso de transición del marco institucional no está exento de conflictos, porque es parte de la pelea típica de las herencias. El caso de la confrontación de la Municipalidad de Lima con el Ejecutivo Nacional lo ilustra notablemente, incluso por la significación política que tiene. Por otro lado, la descentralización que se desarrolla al interior del gobierno local, con la creación de un poder especializado, que se expresa a la manera de una descentralización intramunicipal. Este proceso se profundiza con más fuerza dentro de los municipios de las ciudades más grandes, porque tienden a formar unidades especiales para el gobierno de esta parte de la urbe. ¿Qué ocurre con los pequeños? Así tenemos que se pasa de la gestión de instancias nacionales tales como los institutos nacionales de cultura (Brasil), antropología e historia (México), institutos de patrimonio cultural (Ecuador), hacia el manejo de la competencia por los gobiernos municipales o, incluso, de fundaciones o empresa privadas. De esta manera, se provoca un aumento y un cambio en los actores fundamentales de la zona.

Los sujetos patrimoniales vinculados más directamente a la privatización y que más peso comienzan a tener son los organismos no gubernamentales (patronatos, fundaciones), las empresas públicas y privadas y la banca internacional. También se debe resaltar a los sujetos patrimoniales que les dan rentabilidad a las inversiones, a través de las distintas fases del ciclo de la producción (consumo, intercambio, gestión); los sectores de altos recursos económicos, las nuevas actividades (comercio, banca) y, sobre todo, el turismo. Con la presencia de estos nuevos actores se produce, correlativamente, un desplazamiento de otros que tienen tradición en el lugar, entre los que se puede señalar al pequeño comercio (formal, callejero), a los sectores de bajos ingresos (inquilinos, artesanos) y a los propietarios del pequeño patrimonio (inmuebles, bares), entre otros.

Con este cambio del marco institucional se inicia, por un lado, un refrescamiento significativo en la concepción de las políticas urbanas de la zona, porque se incorporan nuevas dimensiones –por ejemplo, la económica– que van más allá de las clásicas miradas hacia lo espacial. Por otro, se desarrolla un amplio proceso de debate que tiene como telón de fondo posiciones ideológicas contrapuestas. Hoy parece ineludible que para rehabilitar los centros históricos se deban tratar las modalidades de la gestión, pública y privada. En otras palabras, que el marco institucional, las modalidades de gestión y las políticas no son algo externo a la rehabilitación de los centros históricos, sino una parte medular. Hasta ahora muy poco se ha trabajado respecto de las características de los marcos institucionales y de las modalidades de gobierno de los centros históricos, porque en general se los veía como algo externo a la zona. Hoy se los ve como parte de ellos.

De allí surgen dos posiciones: una que busca la rehabilitación de la gestión desde lo público, y otra que proviene de la transposición mecánica de la llamada modernización del Estado hacia los centros históricos mediante la privatización. Si bien la discusión se presenta de forma dicotómica, daría la

impresión de que por esa vía muy poco se puede caminar, de que las visiones en blanco y negro poco aportan. Por eso, quizás sea más importante mirar el movimiento histórico del tema, para no satanizar la acción estatal y, peor, desconocer la función de la propiedad privada, que generalmente es la que mayor significación tiene en el área. Así como no se puede desconocer que gracias a la acción pública del Estado hoy existe un significativo patrimonio cultural para actuar, tampoco se puede negar que la mayor inversión ha sido privada. ¿Qué hubiera pasado si eso no ocurría? ¿Cómo se construyeron y mantuvieron los centros históricos?

Superar esta visión dicotómica es importante y es en las relaciones sector público/privado y Estado/sociedad que se deben encontrar las salidas. Allí están, por ejemplo, las experiencias de gestión público-privada de Recife o Quito, y las propuestas de establecer una autoridad legítima descentralizada de Montevideo o Rio de Janeiro. De ahí, la importancia de ver los procesos reales que se vienen llevando adelante en nuestros centros históricos.

Pero también los hay que dan presencia a ciertas fundaciones, a la cooperación público-privada, al sector privado o a nivel nacional. Si bien se observa esta tendencia general, la realidad de la gestión sobre los centros históricos muestra una combinación de situaciones. Tenemos un marco institucional de gestión de los centros históricos que aun no logra consolidarse, por lo que se pueden encontrar algunas de las siguientes situaciones principales:

- Hay centros históricos que son administrados por un complejo institucional disperso, proveniente de un conjunto de sujetos patrimoniales que tienen competencia para intervenir en ellos. La ventaja de un modelo disperso proviene de la posibilidad de que distintos actores creen órdenes diferentes y que se expresen en la realidad de lo diverso. El problema principal radica en la posibilidad de que cada uno de ellos termine por negar al otro, neutralizándose mutuamente, con lo cual la renovación puede devenir en degradación. La inexistencia de espacios de coordinación, de consenso, de concertación de hegemonías, puede ser más perjudicial que beneficiosa. Estamos bajo un modelo de marco institucional desarticulado y los casos de Quito y de México ilustran claramente esta situación, pues son los más grandes y complejos de la región.
- Hay centros históricos que tienen una administración concentrada. En este caso hay un poder local constituido, que cuenta con suficiente autoridad como para someter bajo sus políticas al resto de los sujetos patrimoniales. El caso de La Habana, con la Oficina del Historiador, es ilustrativo, así como también la comuna de Santiago de Chile, donde se produce la correspondencia entre centro histórico, unidad territorial (comuna) y unidad administrativa (municipio).²³

²³ En el primer caso la autoridad es delegada (La Habana) y en el segundo, es elegida popularmente (Santiago).

- Hay centros históricos que tienen una administración que carece de correspondencia con un territorio determinado, como ámbito jurisdiccional. Esto significa que no cuenta con una unidad de intervención y que, por lo tanto, no tiene una especificidad de actuación.
- Hay centros históricos que cuentan con un conjunto de instituciones que, daría la impresión, podrían en un futuro mediato conformar un complejo institucional articulado. La combinación de instituciones públicas, privadas y comunitarias alrededor de la autoridad municipal, como núcleo funcional del complejo, empieza a tomar peso. Esta claro que esta situación no niega la existencia de posiciones institucionales, por ejemplo, nacionales. Más bien es deseable que ello ocurra, porque de esa manera se garantiza la existencia de múltiples y simultáneas identidades que expresan el derecho al centro histórico y no se produce un monopolio en la propuesta de renovación, que sería contrario a la realidad heterogénea de los centros históricos. Se garantiza, de esta manera, el pluralismo, pero sin perder gobernabilidad. Por esta vía se abre, por primera vez, la posibilidad de pensar en gobierno de los centros históricos –y no solo de su administración o gestión–, lo cual le puede otorgar una dimensión política muy interesante, que permita vincular participación, representación, legitimidad e identidad. Es probable que este giro pueda empezar a producir cosas interesantes e innovativas en términos teóricos y prácticos. Los casos de Santiago como comuna, de Rio de Janeiro con una subprefectura y de Quito con una administración zonal podrían ser el antecedente para esta mutación, en la medida en que transiten hacia una autoridad política elegida democráticamente.

De la revisión de estas situaciones se desprende, por un lado, que hay una tendencia a que el órgano sea más de gobierno que de gestión, lo cual le asigna un carácter más político que técnico, que debe llevar a buscar una autoridad legítima de origen (elecciones) como de acción (eficiente). Sin embargo, aún no se pueden zanjar totalmente las preguntas: ¿Cuál es la autoridad que debe tener esta zona espacial? ¿Ser de elección o de delegación? De igual manera, respecto del grado de autonomía deseable y de las modalidades de cooperación público-privada. Lo que sí queda claro es la necesidad de una institucionalidad de gobierno multidimensional, en el sentido de buscar un equilibrio entre lo sectorial y lo territorial, entre lo global y lo local, entre lo físico y lo material.

Por otro lado, se percibe la ausencia de un modelo de gestión porque, por el contrario, cada centro histórico ha buscado la modalidad que mejor se ajuste a su realidad. Queda claro que la idea de 'modelo' de gestión no es buena, porque tiende a encasillar la riqueza de la realidad en la pobreza de las formulaciones ideales para, de esta manera, reproducir recetas foráneas en los centros históricos. En esa perspectiva, llevar un caso exitoso a la categoría de modelo puede resultar muy peligroso; por eso, lo interesante es reconocer

la diversidad de formas de intervención correspondientes a la realidad de cada dinámica local pero, eso sí, inscritas en una tendencia general. En definitiva, no es bueno imponer una lógica o un paradigma de gestión, porque en cada situación se debe escoger la mejor opción.

En suma, se requiere restaurar la gestión pública que se ha deteriorado a la par de la crisis de cada uno de los centros históricos. La recuperación del centro histórico –como espacio público– requiere, de manera ineludible, la recuperación de su gestión pública. La única posibilidad de rehabilitar los centros históricos dependerá de la recomposición de su gestión. Esto supone definir un marco institucional compuesto por leyes, políticas y órganos diseñados para el efecto y, sobre todo, de una ciudadanía capaz de potenciar el orden público ciudadano, que contienen los centros históricos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barbero, Jesús Martín (1998), "De los medios a las culturas", *Proyectar la comunicación*, Jesús Martín-Barbero y Armando Silva (comps), Bogotá, D.C., Ed Tercer Mundo.
- Borja, Jordi (1988), *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económico sociales en la ciudad y la participación popular*, Barcelona, Editorial Ajuntament de Barcelona.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998), *Local y global*, Madrid, Editorial Taurus.
- Cabrera, Virginia (1997), "Políticas de renovación en centros históricos", *Revista SIAP*, vol. 29, Cuenca, Editorial SIAP.
- Carrasco, Gustavo y Pablo Contrucci (2000), "El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión", *Centros históricos de América Latina y el Caribe*, Fernando Carrión (comp.), Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Carrión, Fernando (2000), "Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina", *El regreso a la ciudad construida*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (comp.) (1999), *La ciudad, escenario de comunicación*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- (1998), "La constitución de un Estado descentralizado", *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Cali, Editorial ESAP.
- (1994), "De la violencia a la seguridad ciudadana", *Revista Pretextos*, Lima, Editorial DESCO.
- Castells, Manuel (2000), "La ciudad de la nueva economía", (<http://www.lafactoriaweb.com/articuloslcastells12.htm>).
- (1997), *La era de la información*, Madrid, Alianza Editorial.

- Conolly, Patricia, Emilio Duhau y René Coulomb (1991), "Cambiar de casa pero no de barrio", *Estudio sobre la reconstrucción en la Ciudad de México*, México, D.F.
- Coraggio, José Luis (1988), *Territorios en transición: crítica a la planificación regional en América Latina*, Quito, Editorial Ciudad.
- Finquelievich, Susana (comp.) (2000), *Ciudadanos, a la red*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.
- García Canclini, Néstor (2000), *La globalización imaginada*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- (1997), *Imaginario urbanos*, Buenos Aires, Editorial EUDEBA.
- González de Valcárcel, José (1997), *Restauración monumental y "puesta en valor" de las ciudades americanas*, Barcelona, Editorial Blume.
- Gutman, Margarita y Jorge Hardoy (1992), "Centros históricos de América Latina: un posible laboratorio para nuevas experiencias urbanas", *La gestión de la ciudad*, Valencia, Editorial Generalitat Valenciana.
- Hardoy, Jorge (1998), "Teorías y prácticas urbanísticas en Europa entre 1850 y 1930. Su traslado a América Latina", *Repensando la ciudad de América Latina*, Jorge Hardoy y Richard Morse (comps.), Buenos Aires, Editorial IIED-América Latina y GEL.
- Hardoy, Jorge y Margarita Gutman (1992), *Impacto de la urbanización en los centros históricos de Iberoamérica*, Madrid, Editorial MAPFRE.
- Hardoy, Jorge y Mario Dos Santos (1984), *Centro Histórico de Quito: preservación y desarrollo*, Quito.
- Kuhn, Thomas (1975), *La estructura de las revoluciones científicas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Martner, René (1995), "Innovación tecnológica y fragmentación territorial", *Revista EURE*, vol. 21, N° 63, Santiago de Chile.
- Randolph, Rainer (2000), "Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red", *Ciudadanos, a la red*, Buenos Aires, Editorial CICCUS.
- Sassen, Saskia (1999), *La ciudad global*, Buenos Aires, Editorial EUDEBA.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel (1996), "Las ciudades de hoy: una nueva frontera", *Era urbana*, vol. 4, N° 1, Quito, Editorial PGU.
- Silva, Armando (1998), *Imaginario urbanos*, Bogotá, D.C., Editorial Tercer Mundo.
- Tellez, Germán (1995), "Teoría y realidad del patrimonio arquitectónico y urbano", *Reunión de Directores de Patrimonio de América Latina*, Bogotá, D.C., Editorial Colcultura.
- Torres, Galo (comp.) (1994), *Normas sobre áreas históricas protegidas*, Quito, Editorial IMDMQ.
- Vélez, Luis Fernando y Lourdes Rodríguez (1998), "La seguridad ciudadana y patrimonial en el Centro Histórico de Quito", Quito, inédito.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez (1994), "Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina", *La era urbana*, vol. 2, Quito, Editorial PGU.

CIUDAD Y SERVICIOS

Producción y gestión de los servicios urbanos

Carole Rakodi *

1. La crisis de los servicios

El agua potable, el saneamiento y la recolección de residuos en las ciudades de los países en desarrollo están disponibles en medidas totalmente inadecuadas. En algunos casos el problema es de orden cuantitativo, ligado a la incapacidad de estar detrás del crecimiento de la población o del deterioro de las infraestructuras por falta de manutención; en otros la cuestión está sobre todo en la desigual distribución y en la exclusión de la población de ingresos bajos, aquella que habita en su gran mayoría en los asentamientos informales. En realidad los datos oficiales parecerían indicar que el problema interesa sólo a una minoría de la población urbana: por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1996 (PNUD, 1996) afirmaba que ya al inicio de los años noventa el 87% de los habitantes de las ciudades tenían acceso al agua potable y el 72% a algún sistema de saneamiento. Además, los datos oficiales indican que en los últimos años la situación mejoró notablemente. En algunas ciudades estos mejoramientos existieron de verdad, en especial en América Latina y Asia, si bien en valores absolutos ha aumentado el número de habitantes que sigue sin tener acceso a los servicios. Sin embargo, no existe duda de que los datos oficiales sobrestiman enormemente los niveles de cobertura y calidad de los servicios, de un lado porque la información disponible es bastante imprecisa, del otro porque los criterios para definir la calidad de los servicios son totalmente inadecuados (OMS/UNICEF, 1994; OMS, 1999; UN-Habitat, 2001).

Para ser «adecuada», el agua potable debe ser de buena calidad, estar disponible siempre (o casi siempre), llegar hasta dentro de la casa (o lo más próxima posible) y no costar demasiado. En cambio, en muchos países se consideran servidas «adecuadamente» todas las habitaciones que se encuentran a no más de 100 metros de una fuente de agua pública, aunque se sirvan de ella centenares de personas, o aquellas servidas desde la red del acueducto, si bien el abastecimiento es intermitente y el agua está contaminada

* Carole Rakodi es profesora del Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Birmingham. Ha dirigido varias investigaciones sobre planificación y gestión urbana.

(Rakodi, 2000). Con frecuencia se dispone de agua una hora por día, tarde en la noche o temprano por la mañana, por lo cual la gente (en general mujeres y niños) debe hacer la cola durante horas. Además, ir a traer agua de una fuente, o de cualquier otro lugar, significa cargar un peso considerable, por lo cual no se pueden acarrear grandes cantidades. Las familias que no disponen de agua, o disponen de ella en cantidad insuficiente, están obligadas a comprarla a los vendedores ambulantes, pagándola muy cara, o a usar agua contaminada, como la de los pozos. Además, los sistemas de drenaje no funcionan, con las consiguientes y frecuentes inundaciones que a su vez empeoran las ya precarias condiciones de los asentamientos y aumentan el riesgo de enfermedades, en particular la malaria.

Recuadro 1

EL AGUA POTABLE EN ÁFRICA Y EN INDIA

Según un análisis realizado en 10 ciudades africanas, la población que no dispone de agua potable está comprendida entre el 14% de Ougadougou (Burkina Faso) y Dakar (Senegal) y el 69% de Dar es Salaam (Tanzania) y Cotonou (Benin) (Collignon, Vézina, 2000). Un tercio de los habitantes de Ibadan, Enugu y Kaduna (Nigeria) se sirven de los vendedores ambulantes y de los camiones cisternas (Olowu, 1999).

De un estudio de 9 ciudades de África Oriental resultó que la disponibilidad de agua empeoró notablemente en los últimos treinta años: en 1997 los acueductos suministraban menos agua y con interrupciones más frecuentes que en 1967, mientras que para las familias que no tienen agua en casa el tiempo necesario para reabastecerse aumentó en tres veces (Thompson et al., 2000).

Bien que el acueducto de Kumasi (Ghana) sirve al 75% de la ciudad, una buena parte de la población debe recurrir a la fuente pública o a puntos de agua colectivos dado que la presión es demasiado baja y el suministro es suspendido con frecuencia. El 40% de la población se sirve de letrinas públicas, pero muchos no las usan a causa de las largas colas, de la suciedad o por el hecho de que son demasiado caras (Devas, Korboe, 2000).

La población urbana de India, distribuida en 3.700 grandes y pequeñas ciudades, es de alrededor de 300.000.000 de personas con una tasa de crecimiento anual del 3,2%, que llega al 9% en los asentamientos informales (Banco Mundial, 1997). Según los datos oficiales, el 87% de la población se sirve del acueducto, pero por todos lados el servicio es intermitente, y abastece sólo algunas áreas, penalizando a los tugurios y los barrios informales de la periferia. En realidad se estima que una proporción comprendida entre el 10% y el 30% de la población urbana se aprovisiona de fuentes no seguras y que el 57% no dispone de algún sistema de alcantarillas (Mathur, 1996). Según un estudio llevado a cabo en Delhi los costos derivados del mal funcionamiento de la distribución hídrica representaban el 1,4% del ingreso para las familias con ingresos altos, pero el 15,7% para aquellas de ingresos bajos, mientras el precio impuesto por los revendedores privados era 5,5 veces más alto que las tarifas públicas (Zérah, 1997).

Un sistema de saneamiento satisfactorio debe ser fácilmente accesible, fácil de limpiar, y hecho de modo de reducir al mínimo los peligros de contacto con las excretas (OMS, 1999). Atendiendo a los datos oficiales, en 1994 más de

la mitad de la población urbana del continente africano tenía acceso a servicios higiénicos adecuados, dos tercios en Asia y casi el 75% en América Latina (OMS/UNICEF, 1994). Diversos estudios de caso en África indican que en realidad la situación es muy distinta: el porcentaje de la población con sistema de alcantarillado varía de ciudad en ciudad, pero de todas maneras es baja, del 2% de Bamako (Malí) a menos del 10% de Dar es Salaam (Tanzania), el 25% de Dakar (Senegal) y el 45% de Abiyán (Costa de Marfil) (Collignon y Vézina, 2000; UN-Habitat, 2001).

En el mismo estudio, en las 10 ciudades tomadas en consideración el problema de los servicios higiénicos era resuelto entre el 60% y 90% por los mismos habitantes. La mayor parte de la población, especialmente la de ingresos bajos, dispone de simples letrinas o a lo más de pozos sépticos, mientras que quien no puede construir una letrina propia porque no tiene dinero o no tiene el espacio suficiente para hacerla usa las públicas o cualquier contenedor (con frecuencia una bolsa de plástico). En Ahmedabad (India) se calcula que medio millón de personas defecan al aire libre (Dutta, 2000).

También el servicio de recolección de residuos sólidos es del todo insuficiente. En Yakarta (Indonesia) se retira entre el 50% y el 70% de los residuos pero en general el porcentaje es mucho más bajo (Cointreau-Levine, 1994), como en Nairobi (Kenia), donde se recoge poco más del 20%, y hasta el 2% en Dar es Salaam (Tanzania) (Beede y Bloom, 1995; UN-Habitat, 1998). Si bien buena parte de los residuos se recicla, una parte no menor se tira donde sea, por la calle, en los canales o en los terrenos baldíos que se transforman en esta forma en lugares insalubres, receptáculos de moscas y mosquitos. También donde la basura se recoge, permanece el problema de la eliminación final: con frecuencia termina en descargas ilegales. Aquellas oficiales se construyen y administran mal, con dispersión de percolados y la consiguiente contaminación de las faldas; otras veces simplemente se quema, contribuyendo así a la contaminación atmosférica.

Las condiciones varían mucho de ciudad en ciudad, pero son siempre los pobres los que padecen las mayores consecuencias de la falta de infraestructura y servicios.

En los países desarrollados las principales causas de enfermedades derivan de las depresiones, incidentes públicos e infartos; en los países en desarrollo, mantienen un peso relevante las enfermedades debidas a las precarias condiciones higiénicas (OCDE, 2000).

Cada día cerca de la mitad de la población de los países en desarrollo sufre de una enfermedad ligada a la calidad del agua o a los inadecuados servicios higiénico-sanitarios. La diarrea sigue siendo una de las principales causas de mortalidad y de morbilidad en muchas áreas urbanas, mientras muchas enfermedades provienen de la falta de sistemas de recogida y evacuación de las deposiciones, del escaso respeto a las normas higiénicas y del uso de agua contaminada (OMS, 1999).

A fines de los años ochenta, declarados el "Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental", las ciudades de los países en desarrollo se caracterizaban todavía por una generalizada carencia de estos servicios, cuyos costos de gestión, por otra parte, habían aumentado notablemente. Esto, con obvias diferencias entre ciudades y entre países, aun considerando que el gasto en este tipo de servicios no es pequeño, rondando generalmente entre el 2,5% y el 5% del PIB, al cual es necesario agregar lo que gastan los pobres por los servicios que logran tener a través de los sistemas alternativos (Dillinger, 1994). La escasez de recursos es una de las razones, pero no la única, como no lo es el crecimiento de la población, porque si es verdad que esto significa un aumento de la demanda, es también cierto que se trata de una demanda dispuesta a pagar por los servicios.

Las razones de una oferta del todo insuficiente parecen residir mucho más en cómo se asignan los recursos en términos de tipos de servicios y de precios, con frecuencia subsidiados, y en la normativa que impide la intervención de los privados, aunque son más eficientes que los entes públicos. A menudo se construyen infraestructuras, como las redes de alcantarillado, costosas no sólo desde el punto de vista de la construcción sino también de la gestión y de la manutención. De este modo no se ha logrado que las redes crezcan a la misma velocidad que la ciudad, no se ha dado respuesta a la demanda de la población pobre, mientras al mismo tiempo en la distribución del agua se registran pérdidas de hasta el 50% (Nickson, 1997). De hecho existe un desequilibrio estructural entre demanda y oferta: históricamente los servicios se suministraron a bajo costo y se consideran bienes públicos con la consiguiente dificultad de aplicar tarifas adecuadas para cubrir los costos de producción y de las eventuales externalidades. De aquí la reflexión desarrollada en los años noventa tanto sobre la tecnología a adoptar como sobre los aspectos teóricos del abastecimiento de los servicios urbanos y las modalidades de su producción y gestión. Aunque el problema de las tecnologías es ciertamente importante, en los párrafos siguientes la reflexión abordará los aspectos económicos e institucionales.

2. Teoría económica, formas organizativas y servicios urbanos

La teoría económica distingue entre bienes públicos y bienes privados. Los primeros son «no exclusivos» (una vez producidos no se puede excluir a nadie de su uso) y «no rivales» (el consumo por una persona no reduce la cantidad de bienes disponibles). Los servicios que tienen estas características deberían producirse colectivamente y financiarse a través de los impuestos. Los bienes privados por el contrario son «exclusivos» (quien no paga puede ser excluido de su consumo) y «rivales» (la parte de servicio consumida por una persona no puede ser consumida por otra). Según la teoría económica, los servicios de esta naturaleza deben ser producidos a través del mercado y pagados por quien los usa. Sin embargo, los bienes y servicios pueden tener características

que llevan a ineficiencias del mercado: en primer lugar en el caso de monopolios naturales, cuando se determinan economías de escala al producirlos o porque no existe competencia; en segundo lugar, porque su oferta provoca externalidades que los consumidores no están dispuestos a pagar: positivas, como un mejoramiento de las condiciones sanitarias, o negativas, como la contaminación; por último, porque se trata de «bienes meritorios», cuyos beneficios son superiores a aquellos percibidos por los consumidores y su consumo es alentado por precios y tarifas particulares (Kessides, 1993).

Por muchos motivos los servicios urbanos recaen en la categoría de bienes privados, dado que quien no paga puede ser fácilmente excluido del consumo del agua potable, del sistema de alcantarillas o del pozo séptico, y de la recogida de basura; además, se trata de servicios en su mayor parte «rivales» y que por lo tanto podrían y deberían ser abastecidos por los privados. No obstante, los servicios urbanos tienen carácter de bienes públicos, sobre todo cuando son colectivos, como las fuentes de agua o las letrinas públicas, y de «bienes meritorios», por ejemplo con respecto a los servicios higiénico-sanitarios y la recogida de residuos que pueden mejorar las condiciones de salud de los individuos y de la comunidad en su conjunto. También poseen con frecuencia características tales que pueden llevar a la ineficiencia del mercado: un acueducto o una red de alcantarilla constituyen sustancialmente un monopolio natural, y los costos para obtener un mejoramiento de las condiciones de salud pueden ser más altos que aquellos que la gente está dispuesta a pagar para usar los servicios. Son estos aspectos de «bienes meritorios» y de monopolio natural, junto a las externalidades intrínsecas a su consumo, que todavía hacen que en casi todas las ciudades estos servicios sean hoy públicos (Batley, 2000).

Las pésimas condiciones en las cuales se encuentran los servicios de muchas ciudades de los países en desarrollo han impulsado a reconsiderar los elementos a favor de la intervención privada, con diversas argumentaciones. La primera es que los privados son más eficientes porque aplican tarifas que reflejan los costos y no tarifas subvencionadas, como en cambio se ven constreñidas a hacer las empresas públicas por razones políticas. Además, se afirma que los privados pueden aplicar tarifas más bajas ya que no están sujetos a presiones de la clientela, a diferencia de las empresas públicas que sirven de depósitos de votos, y que también pueden resistir mejor los pedidos corporativos de los sindicatos. Una segunda argumentación es de orden fiscal y se basa en la hipótesis de que con la privatización los gobiernos no sólo no tienen que intervenir más para resanar los déficit de las empresas públicas, sino que al licitar los servicios a los privados, obtienen nuevas entradas; además, poniendo en venta bienes y servicios que en realidad producen pérdidas, se reduce el déficit, y promoviendo el financiamiento de las infraestructuras por los privados, se reduce el endeudamiento público. Finalmente, se sostiene que la privatización tiene efectos positivos desde el punto de vista distributivo, porque aplicando tarifas que cubren realmente los costos de producción y de gestión, se pueden generar los recursos necesarios

para extender los servicios a zonas de la ciudad o a grupos de población hoy excluidos (Nickson, 1997).

El modelo del servicio público deriva de la idea de que los servicios urbanos deberían ser suministrados por el gobierno, central o local. Algunas características típicas del funcionamiento de los gobiernos han complicado las cosas. Quienes tienen más peso en las decisiones de las empresas públicas han sido casi siempre los ingenieros, las grandes sociedades de construcción, los funcionarios y los políticos; en lo que respecta al agua y los servicios sanitarios los ingenieros han preferido siempre mirar desde la perspectiva de la oferta, con poca o nula atención a las características económicas de los recursos hídricos. Se derivó en una política a favor de nuevas infraestructuras, en perjuicio de intervenciones de gestión y mantenimiento, con la aparición de intereses ulteriores, como aquellos de empresas de construcción y grandes proyectos, obviamente contrarias a cualquier cambio de dirección. Por esto en los países en desarrollo como promedio el 30% de las redes hídricas no funciona, en algunos casi más del 60% (Evans, 1992). Por otra parte, la voluntad política de hacer accesibles los servicios a la población de ingresos bajos impidió hacerles pagar aunque sea sólo en parte los costos, y allí donde estaba previsto que existiera un pago incluso sea parcial, no se aplicó: los servicios fueron siempre subvencionados en todas partes. De hecho las empresas de servicios, y los gobiernos locales de los cuales dependían o en los territorios en los cuales operaban, pudieron funcionar exclusivamente gracias a la intervención financiera de los gobiernos centrales; por esto no fueron autorizadas a fijar autónomamente las tarifas en relación con los costos, como tampoco vieron ninguna razón para buscar reducir los costos o mejorar la calidad del servicio. No hay duda de que existía un problema de eficiencia de los servicios, tanto a nivel de la organización como de cantidad y capacidad de los operadores, y para afrontarlo era necesario introducir cambios que las empresas públicas no aceptan fácilmente, con el consiguiente efecto en favor de la privatización.

Las reformas de los años noventa atendieron al aumento de:

- la eficiencia, ya sea técnica (máximo resultado por unidad de recursos) o distributiva (mejor correspondencia entre demanda y tipo de servicio);
- la equidad, en particular aumentando el acceso a los servicios por la población de ingresos bajos para contribuir a reducir la pobreza.

A partir de estas consideraciones teóricas, las reformas introducidas en los últimos años se basan en dos principios (Nickson, 1997):

- el principio funcional, en base al cual el objetivo para el agua y para los servicios higiénicos, ambos bienes con valor económico, es aumentar la eficiencia y equidad, favoreciendo simultáneamente la conservación y protección del agua misma y de otros recursos;
- el principio institucional, según el cual los servicios ambientales deberían suministrarse mediante un proceso participativo para producir servicios que respondan a la real prioridad de los consumidores.

En relación con el principio funcional, según los principios económicos el agua y los otros servicios deberían suministrarse a precios tales que no solamente se garantizara la recuperación de los costos, sino a precios correspondientes a los costos marginales de largo plazo, adecuadamente correctos de manera de incluir los costos y los beneficios ambientales (Nickson, 1997). Esto significa que a los servicios de este tipo es justo aplicar tarifa más altas que de aquellas aplicadas en el pasado por las empresas públicas, haciendo pagar proporcionalmente a la cantidad consumida; esto contribuiría a administrar mejor la demanda y a reducir los despilfarros, especialmente en cuanto respecta al agua. Argumentaciones del todo análogas se proponen para los servicios higiénicos y para la recolección de residuos.

Con el principio institucional se introduce el principio de subsidiariedad, que implica que deben intervenir los niveles de gobierno más descentralizados (o también actores privados) cuyos niveles centrales se deben sustituir sólo si es indispensable, y que se activen mecanismos de mercado o de tipo político, que acrecienten las responsabilidades de los diversos actores. Estas reflexiones llevaron a una redistribución de las competencias y, en particular, a una mayor presencia de los privados en la producción y gestión de los servicios urbanos (Batley, 2001). Para evaluar las diversas formas de intervención que se están experimentando, es útil desglosar las actividades a través de las cuales se suministran los servicios, distinguiendo entre:

- actividad indirecta, es decir la formulación de las políticas, la fijación de los estándares y el control de la calidad de los servicios, el apoyo a formas de producción de tipo asociativo o comunitario, la coordinación y la regulación de la intervención privada. Sobre el hecho de que se trate de una actividad de competencia pública las opiniones son sustancialmente convergentes, mientras existen diversos puntos de vista sobre cuál es el nivel de decisión más apropiado: gobierno central, local o entes autónomos;
- el origen público o privado, nacional o extranjero, de los recursos necesarios para la realización de nuevas infraestructuras, o para la manutención de aquellas existentes;
- el monitoreo y la evaluación, actividades que sirven esencialmente al sector público para verificar el nivel de consecución de los objetivos, pero que pueden ser realizadas por organismos no públicos;
- la producción y administración del servicio, es decir la construcción y la manutención de las infraestructuras necesarias y el abastecimiento de los servicios afines, actividades que pueden ser igualmente confiadas a un actor público o privado.

3. El agua potable

Las inversiones relativas al servicio de agua potable deben basarse en las estimaciones de la demanda, pero no pueden prescindir de los costos y de los recursos disponibles, que a su vez pueden variar sensiblemente según se programen en una perspectiva de breve o largo plazo. Otras variables fundamentales son:

- el sistema de aprovisionamiento;
- los estándares y la tecnología de depuración;
- el número y la dimensión de eventuales depósitos;
- el tipo de distribución (conexiones individuales y puntos colectivos);
- los sistemas de medición (medidores u otros);
- los instrumentos para favorecer la conservación del agua;
- las modalidades de gestión del servicio y de mantenimiento de las plantas;
- la estructura tarifaria.

Para definir las tarifas es necesario tener en cuenta todos los costos: los de conexión, de gestión y de mantenimiento, de amortización de las infraestructuras, hasta aquellos relativos a la construcción de canales de drenaje que pueden derivar del mejoramiento del servicio y por lo tanto del aumento del consumo. Además, una buena estructura tarifaria debería llevar a una reducción de los despilfarros, cubrir una parte adecuada de los costos y asegurar un mínimo nivel de abastecimiento a todos. Muchas investigaciones y verificaciones directas han probado que por el agua potable la gente está dispuesta a pagar,¹ a cambio de que el servicio sea adecuado (McPhail, 1993; PNUD, 2001; OCDE, 2000).

Existe también cierta disposición a aceptar tarifas más altas para permitir la extensión de la red y una buena gestión del servicio, de modo de asegurar el acceso al servicio de la población de ingresos bajos. Una estructura tarifaria escalonada puede permitir lograr un objetivo de este tipo, con un primer escalón para un nivel mínimo de consumo y tarifas más elevadas para consumidores mayores. Sin embargo, es necesario fijarse en qué tarifas así concebidas penalizan los consumos a través de conexiones colectivas, mientras el agua suministrada a las fuentes colectivas podría también ser gratuita, ya que usualmente son los pobres los que se aprovisionan de ellas. Otro modo de recuperar los costos de inversión, diferente al de las tarifas, es recurrir a formas de impuestos de mejoría.

Para el servicio hídrico existen esencialmente cuatro modalidades de funcionamiento:

- propiedad y gestión pública;
- propiedad pública y gestión privada;

¹ Esto es menos evidente para el sistema de saneamiento.

- propiedad y gestión privadas;²
- distribución a través de abastecedores privados (DFID, 1997).

Como ya se subrayó, la forma más difundida para los servicios de saneamiento, pavimentación y agua es todavía de propiedad y gestión pública, si bien en formas diversas como pueden ser una municipalizada o una empresa pública (Hall, 2001). La experiencia muestra que un servicio funciona bien cuando quien tiene la responsabilidad tiene también una autonomía de gestión con la cual puede introducir incentivos al trabajo, resistir a presiones para asunciones clientelares, aplicar estructuras tarifarias eficientes, disponer de márgenes de ahorro para efectuar las inversiones necesarias, transparentar los eventuales aportes, y dar en concesión a empresas externas operaciones como la manutención, la lectura de los medidores y el cobro de las boletas. Políticamente una gestión pública del servicio presenta ventajas y desventajas: de un lado, al menos en teoría, ella constituye una garantía de responsabilidad frente a los usuarios/electores y da lugar a consideraciones de equidad y de eficiencia; por otro lado, es evidente que los políticos pueden hacer presión para obstaculizar una gestión eficiente.

Existen diversos ejemplos de servicios públicos del agua que funcionan bien: la empresa estatal en el estado de São Paulo (Brasil), en Lilongwe (Malawi), en Sri Lanka; las empresas municipalizadas en Debrecen (Hungría) o Tegucigalpa (Honduras) (Hall, 2001). La descentralización iniciada en China a partir de fines de los años ochenta dio cierta autonomía a las municipalidades que, con la introducción de una serie de reformas, entre ellas la creación de empresas municipalizadas, mejoraron sensiblemente el servicio. En Shanghai, por ejemplo, entre 1991 y 1996, el consumo por persona aumentó en 47% y la proporción de agua tratada aumentó en un 300%, de una cantidad inicial 30% del total (Wu, 1999).

En general, las plantas de depuración y la red de distribución permanecen de propiedad pública, y para el suministro del servicio se recurre a los privados. Las modalidades de concesión pueden variar: con una concesión simple el operador privado asume la responsabilidad de la gestión del servicio y de la manutención de las plantas; la concesión puede prever nuevas inversiones de los privados o, incluso, la construcción de plantas y redes, para transferirlas luego de cierto número de años a la administración central o local que dejó la concesión. A los privados se les pueden confiar otras tareas como la preparación de proyectos, las intervenciones de emergencia, la facturación. El traspaso del servicio a los privados ha llevado a menudo a una mayor eficiencia, aunque no está claro si ésta se deriva sobre todo de intervenciones de racionalización en lo inmediato, no sostenibles en el largo plazo. Los problemas principales que surgen con este tipo de solución provienen principalmente de la transparencia de las licitaciones, de la garantía de que el servicio sea accesible a la población de bajos ingresos, y de las modalidades de un eventual financiamiento público.

² Se trata de una forma improbable para un servicio con distribución en red, existente a gran escala sólo en Gran Bretaña.

Como se recordó anteriormente, la distribución del agua tiene muchas de las características típicas de un monopolio natural. El servicio se privatizó sobre todo en América Latina y en Asia, donde la capacidad del sector privado y del mercado de capitales está más desarrollada (Ramamurti, 1999), y mayormente en las ciudades de grandes dimensiones (Budds, 2000). En los países de ingresos bajos son pocos los privados que tienen la capacidad de administrar un servicio a la escala de una gran ciudad, por lo cual las privatizaciones han significado sobre todo el ingreso de las multinacionales en el sector.³

Una vez concesionado el servicio es muy difícil que pueda ser confiado a una empresa distinta, por lo cual se puede pensar que todos los presupuestos basados en la competencia son bastante discutibles. Los contratos de largo plazo, que presentan una serie de ventajas, pueden sin embargo inducir a los privados a alzar los costos para protegerse de la inestabilidad política, con los consiguientes aumentos de los precios al consumidor; además, si se necesita renegociarlos por cualquier variación significativa de los costos, ponen al concesionario en condiciones de ventaja con respecto al gobierno; en fin, una vez entrados en vigor, están expuestos más fácilmente a injerencias de tipo político (Nickson, 1997; Bayliss y Hall, 2000; Hall, 2001).

Es bastante fácil entrever una contradicción intrínseca entre capitales que tienen como objetivo una rentabilidad rápida y la necesidad de inversiones de largo plazo, por lo cual las garantías que los gobiernos deben ofrecer para favorecer las inversiones de hecho transfieren los riesgos de lo privado a lo público.

En lo que respecta a las familias de ingresos bajos, la privatización tuvo éxitos variados: en algunas ciudades el servicio fue extendido a las poblaciones de ingresos bajos, en otras esto no sucedió. En general no obstante la brecha entre ricos y pobres ha aumentado porque no se ha querido o no se ha logrado poner en marcha políticas de subsidios cruzados. En Abiyán, un caso de privatización de los más antiguos, la experiencia ha sido positiva, en otros casos los resultados han sido cuanto menos contradictorios, como en Cartagena (Colombia) y en Córdoba (Argentina), y en otros las concesiones a los privados fueron anuladas o no funcionaron, hasta inducir a los gobiernos a volver sobre sus propios pasos⁴ (Johnstone y otros, 1999; OCDE, 2000; Batley, 2001; Bayliss, 2001; Hall, 2001).

³ Hasta 1997 se contaban 97 contratos privados en 35 países por los servicios de agua y saneamiento (Johnstone et al., 1999). El mercado está siempre más dominado por dos grandes multinacionales francesas, Vivendi (21%) y Suez-Lyonnaise des Eaux (36%), seguidas por otra sociedad francesa (Saur) y por dos sociedades británicas (Thames, Biwater). Hasta la mitad de los años noventa sólo unos pocos países africanos habían iniciado políticas de privatización, pero en los últimos años se ha asistido a una fuerte aceleración, con un absoluto predominio de las tres sociedades francesas (Bayliss y Halls, 2000).

⁴ En algunos casos la rescisión de los contratos puede ser una decisión de las empresas, cuando se dan cuenta de que no pueden confiar en la cláusulas contractuales.

Recuadro 2
EL AGUA POTABLE EN COSTA DE MARFIL

En 1959, antes de la independencia del país, la sociedad francesa Saur ganó la licitación convocada por la Municipalidad de Abiyán para la concesión por treinta años del servicio del agua potable. Dado que la concesión podía ser otorgada sólo a una sociedad con mayoría accionaria nacional, se fundó la SODECLI (*Société de Distribution de l'Eau*), de la cual Saur era la accionista principal. En 1967 el gobierno cambió la concesión por un arriendo, pero la SODECLI siguió trabajando fundamentalmente como antes, tanto que en 1974 se le confió un contrato de 15 años para la gestión del servicio en las otras ciudades del país. De este modo, el gobierno mantiene la propiedad del capital, abastece los recursos financieros para las inversiones y establece las tarifas. Ya en 1980 Abiyán tenía una cobertura del servicio del 80%, que creció ulteriormente; para las familias pobres se introdujo una tarifa social y se abolieron los gastos de conexión, las pérdidas por conexiones abusivas descendieron al 20%, el porcentaje de facturas pagadas era alto (sobre todo para los privados), creció la productividad y mejoró notablemente la calidad del agua.

Fuente: K. Bayliss, *Water Privatisation in Africa: Lesson from Three Case Studies*, Londres, Universidad de Greenwich, 2001; C. Ménard y G. Clarke, *Reforming Water Supply in Abidjan, Cote d'Ivoire: A Mild Reform in a Turbulent Environment*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001.

Recuadro 3
CARTAGENA (COLOMBIA): UNA SOCIEDAD MUNICIPAL/PRIVADA

Para mejorar el abastecimiento de agua potable, en 1995 la Municipalidad de Cartagena (850.000 habitantes) constituyó una sociedad mixta con la empresa catalana Aguas de Barcelona (Agbar-Ondeo), la cual a su vez subconcesionó la gestión del servicio a una nueva sociedad, Aguas de Cartagena. Desafortunadamente el contrato, de 26 años de duración, no tuvo en consideración una serie de cuestiones: el área dentro de la cual el servicio debía abastecerse, quién debía pagar los costos de conexión, la disposición de los usuarios a pagar y, en consecuencia, la satisfacción de la demanda de los sectores de ingresos bajos. En 1998 la sociedad mixta firmó un contrato con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo para la construcción de nuevas infraestructuras. Formalmente similares a una concesión, en realidad ambos contratos no presentaban casi ningún elemento de riesgo para la sociedad.

La eficiencia y el nivel de cobertura aumentaron: creció la productividad, disminuyeron las pérdidas de red y a fines de 1999 las pérdidas por conexiones abusivas habían descendido del 60% al 40% del total; no se verificaron interrupciones del servicio y la calidad del agua mejoró. Aumentó la cobertura del agua y del alcantarillado, pasando del 73% al 90% en el caso de la primera y del 55% al 75% en el de la red de alcantarillas. Sin embargo, estos mejoramientos conciernen sólo a la ciudad formal y, más allá de que se introdujo una estructura tarifaria que subvenciona a los consumidores de ingresos bajos (más de la mitad de los usuarios), la extensión de la red en los asentamientos pobres (31% de la población) se limitó a algunas intervenciones piloto para las cuales los habitantes aportaron la mano de obra. Las inversiones las deciden directamente la sociedad, y la Municipalidad se limita a intervenir en los casos de contenciosos, pero hasta 1999, cuando se selló un nuevo acuerdo, no existía un programa para la extensión de la red.

Aunque siendo el accionista principal y habiendo asumido de hecho la mayor parte de los riesgos, la Municipalidad desempeñó un papel muy limitado. Aguas de Cartagena registró ganancias en 1998 y 1999, pero hoy debe hacer frente a un creciente problema de falta de ingresos. La causa principal de esta limitada presencia de la Municipalidad es la insuficiencia de personal calificado, con la consiguiente incapacidad de planificar la expansión de la ciudad, a la cual se agrega la tendencia a otorgar permisos de construcción sin tener en cuenta los problemas que pueden derivarse en términos de agua y saneamiento. De este modo, las intervenciones son decisiones que adopta día a día Aguas de Cartagena.

Fuente: A. Nickson, *Establishing and Implementing a Joint Venture: Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia*, Londres, 2001.

Los resultados no siempre satisfactorios registrados por las empresas de servicios de grandes dimensiones, públicas y privadas, han inducido a dirigirse a otros tipos de operadores, de menores dimensiones, como asociaciones y ONG, para realizar tramos de redes en zonas particulares, para administrar las fuentes públicas y para la manutención de las plantas utilizando microempresas locales (DFID, 1997; Cotton y otros, 1998; Caplan y otros, 2001). En muchas ciudades africanas se trata de actores que cumplen un rol muy importante: en Bamako (Malí), por ejemplo, el 84% de la población es servida a través de fuentes públicas, camiones cisternas o vendedores de agua ambulantes, que representan el 46% de las entradas anuales del sector y el 60% del total de los ocupados, porcentaje similar al 26%, 24% y 40%, respectivamente, de Dakar (Senegal), donde entre 1997 y el 2000 el 60% de la extensión de la red (más de 50 km al año) fue pagada y realizada por los privados (Collignon y Vézina, 2000). En Asunción (Paraguay), los 300-400 aguateros, con agua extraída de los pozos, sirven al 20% de la población de la ciudad.

Recuadro 4

FRACASOS EN LA PRIVATIZACIÓN DEL AGUA

En el año 2000, en Cochabamba (Bolivia), se rescindió un contrato firmado con una multinacional italoamericana como consecuencia de las protestas de los habitantes, que se oponían a los fuertes aumentos de las tarifas aplicados para cubrir los costos de construcción de una central hidroeléctrica, no incluida en el contrato y que garantizaba elevadas ganancias a la multinacional (OCDE, 2000).

Análogos problemas de aumento de las tarifas, insuficiente competencia y corrupción se registraron en Tucumán (Argentina), Trinidad (Trinidad y Tabago), Potsdam (Alemania) y Pathum Thani (Tailandia).

La introducción de nuevas tecnologías, como los tubos de pvc, ha reducido mucho las economías de escala, favoreciendo en este modo a la competencia, lo que permite a estos microempresarios vender el agua a precios similares a los de las empresas públicas (Nickson y Franceys, 2001). El papel desempeñado por operadores independientes ha instado a muchos gobiernos locales a reconocer su importancia y a confiarles la gestión de algunos servicios, adaptando normas y procedimientos a sus capacidades, adoptando instrumentos de coordinación y, sobre todo, permitiéndoles la entrada en el sector de modo de favorecer la competencia.⁵ El éxito de operaciones de este tipo depende en gran medida de la capacidad de separar las diversas actividades relacionadas con el suministro de un servicio, para así poder confiarlas a diferentes operadores, y de una buena comunicación (Caplan y otros, 2001).

⁵ Véase por ejemplo la positiva experiencia de la cooperativa SAGUAPAC en Santa Cruz (Bolivia), replicada en diversas ciudades (Nickson, 1997; Budds, 2000).

En realidad, más allá de lo que se ha escrito en estos años, las reformas al parecer fueron pocas y circunscritas (Nickson, 1997; Nickson y Franceys, 2001). El agua sigue considerándose un bien público, por los habitantes y por los técnicos, y los políticos y gestores son poco propensos a aumentar las tarifas para una mejor recuperación de los costos, aunque sean sólo los de gestión. De hecho, la privatización fue limitada y se introdujo con escaso entusiasmo de los gobiernos, principalmente bajo la presión de los organismos internacionales. El servicio puede mejorarse incluso simplemente garantizando una mayor autonomía financiera y de gestión a las empresas públicas, aunque los resultados han sido inferiores a lo esperado a causa de la cultura «ofertista» de los ingenieros hidráulicos, de decisiones de inversión y de gestión con frecuencia determinadas por presiones políticas, y de la escasa capacidad de los usuarios a hacer sentir sus propias exigencias y de hacer valer sus derechos.

4. El saneamiento

Para la gestión de las aguas servidas existen dos alternativas, la acumulación y el tratamiento in situ, o la evacuación, a la cual se agrega el tema de los usos que se les puede dar. La solución y las tecnologías más apropiadas en las ciudades que disponen de escasos recursos financieros dependen de una serie de criterios relativos a las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las familias, de las comunidades y de la ciudad en general, de los costos, de soluciones constructivas, de las condiciones del terreno y de la densidad de la población.

Las soluciones para la acumulación y el tratamiento en el terreno van desde las letrinas secas (es preferible que sean cerradas y ventiladas), a las letrinas de sifón con pozos absorbentes, a aquellas que tienen estanque de agua y cámara de compostaje, hasta soluciones con elementos diversos, como las letrinas con pozos sépticos o conectadas a las alcantarillas (Cotton y Franceys, 1991; Mara, 1996). En lo que respecta a los sistemas más complejos, la gama va desde el compostaje a las lagunas de estabilización hasta los sistemas de filtración con plantas acuáticas o de lodo natural o químico. La solución menos costosa es la letrina seca y con estanque de agua, mientras que las más caras son las fosas sépticas y el alcantarillado, que pueden costar veinte veces más que las primeras (Pickford, 1995) y consuman grandes cantidades de agua. Las aguas negras tratadas pueden ser usadas como fertilizantes para la agricultura, para el riego, la acuicultura, y la producción de biogás.

Respecto del tema de la gestión del servicio, las consideraciones son del todo similares a aquellas relativas al agua potable: los vínculos que existen entre agua y alcantarillado abren espacios de intervención a los privados para estos tipos de servicios. En muchos casos son los habitantes los que se hacen cargo de ellos, instalando costosas fosas sépticas en los barrios más ricos o simples letrinas en seco en los barrios informales. En los asentamientos pobres

y de baja densidad con frecuencia se limitan a excavar un hueco en la tierra, pero a medida que mejora el servicio (construyendo paredes en torno a la letrina o pasando a letrinas con depósitos) o aumenta la densidad habitacional, es necesario cambiar el sistema. En general la limpieza de los pozos sépticos o de las letrinas es un servicio público, pero en algunos casos los privados pueden realizarlo con mayor eficiencia (Collignon y Vézina, 2000). En las zonas densamente edificadas, donde los camiones de los servicios no logran pasar, se puede intervenir con carretas, tal vez dotadas de un motor, un sistema fácilmente administrable por los privados. En muchas sociedades los baños públicos o colectivos no se pueden proponer; hay casos donde han sido aceptados, como sucedió en Puna (India) (Hobson, 2000). De todas maneras, un aumento de la densidad requiere soluciones tecnológicas más avanzadas, aunque a costos reducidos: por ejemplo, alcantarillados en condominios, con entubamiento de dimensión y profundidad menor que los alcantarillados subterráneos externos, o pozos sépticos colectivos (Reed, 1995): se adoptaron soluciones de este tipo en el proyecto piloto de Orangi (Pakistán) y en El Alto (Bolivia).

5. Los desechos sólidos

La ciudad produce diversos tipos de desechos sólidos: domésticos (véase el cuadro 1), cuya composición varía según el nivel de ingresos; industriales, que pueden ser tóxicos o nocivos; agrícolas, provenientes de industrias de transformación, del carneo de los animales o de la producción de harinas, y otros tipos de residuos como los hospitalarios, metálicos o inertes. Para predisponer un sistema de recogida es necesario conocer la composición de los desechos, que varía significativamente en función del nivel de desarrollo.

Cuadro 1
COMPOSICIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS URBANOS

	Países de ingresos bajos	Países de ingresos medios	Países de ingresos altos
Producción de desechos por persona (kg/año)	100-220	180-330	300-1000
Contenido húmedo (porcentaje del peso neto al punto de producción)	40-80	40-60	20-40
Composición (porcentaje del peso húmedo)			
Papel	1-10	15-40	15-50
Vidrio, cerámica	1-10	1-10	4-12
Metal	1-10	1-1	3-13
Plástico	1-5	2-6	2-10
Cuero, goma	1-5	-	-
Madera, huesos, paja	1-5	-	-
Telas	1-5	2-10	2-10
Verduras/materiales orgánicos	40-85	20-65	20-50
Inertes varios	1-40	1-30	1-20

Fuente: S. Cointreau-Levine, "Environmental Management of Urban Solid Waste in Developing Countries", Technical Paper, Nº 5, Washington, D.C., Banco Mundial, 1996.

En los últimos años, la atención en el tema de los desechos se ha transferido de las cuestiones de la recogida y eliminación final a aquella de la reducción de las cantidades, en primer lugar mediante el reciclaje (Cointreau-Levine, 1994; Beede y Bloom, 1995). Desde este punto de vista es necesario estudiar soluciones que permitan a las familias tener los desechos en casa, las posibilidades del reciclaje, nuevas tecnologías, formas organizativas y sistemas de gestión para la recogida, incluso los niveles y las modalidades de aplicación de sistemas tarifarios adecuados.

El reciclaje está ligado a la posibilidad de diferenciar la recogida en la fuente entre residuos húmedos, secos y recuperables, y depende también del lugar en los cuales ellos son mantenidos (en la fuente) o llevados (en puntos de recogida próximos o en las descargas). En muchas ciudades de los países en desarrollo una cuota importante de los desechos es reciclada por las mismas familias o por el sector informal, como en Ciudad de México, donde se estima que se recicla el 25% de los residuos no diferenciados y el 75% de los industriales, o en Bombay y Bangalore (India), donde se desarrolló un importante sector informal alrededor del reciclaje de los residuos. Un estudio realizado en Mexicali (México) demostró que el 19% de los desechos domésticos podía ser inmediatamente reciclado y que el 68% habría podido serlo si hubiese existido un mínimo equipamiento, en buena parte mediante el compostaje, con sólo el 13% no reutilizable (Ojeda-Benítez, Armijo de Vega y Ramírez-Barreto, 2000).

Recuadro 5

GESTIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS Y RECICLAJE EN BANGALORE (INDIA)

En Bangalore (5.000.000 de habitantes), participan en el sistema de recuperación y venta de los desechos alrededor de 25.000 recicladores, con predominio de mujeres y niños, 3.000-4.000 compradores ambulantes, cerca de 800 pequeños comerciantes, 50 comerciantes medianos y 50 al por mayor, 2 fábricas de reciclaje de vidrio, 4 de reciclaje de papel, 8 de aluminio y entre 350 y 500 para el plástico. En este sistema una parte es realizada por las familias y por el personal doméstico, los barrenderos municipales (cerca de 7.600), y el personal de limpieza de las oficinas, los criaderos de cerdos y de pollos que reciclan los residuos de los restaurantes y hoteles, y los agricultores, que compran el compost. Se estima que entre 40.000 y 50.000 personas viven en torno a este tipo de actividad.

El resultado es que de las más de 30.000 toneladas de desechos producidos cotidianamente, 1.900 se venden o reciclan, 800 se usan como compost o alimento para los animales, y sólo 335 deben ser recogidas y eliminadas por la *City Corporation*.

Fuente: J. Beall, "Social capital in waste: a solid investment?", *Journal of International Development*, vol. 9, 1997; C. Furedy, "Household level and community actions for solid waste management and recycling in Asian cities", *Recycling in Asia*, A. Fernandez (comp.), Nagoya, 1997.

La importancia de este tipo de actividad, también como fuente de ingreso, es cada vez más reconocida y muchas municipalidades iniciaron programas para incentivarla, buscando mejorar sobre todo las condiciones higiénicas en las cuales se desarrolla.

La tecnología que se utiliza depende de la composición de los residuos pero también de los costos de inversión y de gestión del servicio, y de la estructura urbana, en particular la densidad habitacional y de la red vial. Por ejemplo, hay soluciones tecnológicamente avanzadas como los camiones compactadores que son una inversión costosa, tienen una vida útil de 5 a 8 años y elevados costos de administración, requieren calles fáciles de recorrer y no presentan particulares ventajas para la recogida de residuos orgánicos. Donde los recursos son limitados y las cantidades de residuos relativamente bajas, la recolección llevada hasta puntos asignados mediante carretas tiradas por animales o incluso con fuerza humana puede ser mucho más apta, en particular para los barrios irregulares donde las calles no permiten el paso de medios pesados (Furedy, 1997).

Recuadro 6

RECOGIDA COMUNITARIA EN CHENNAI (INDIA)

En Chennai la ONG Exnora efectúa el servicio de recogida de los desechos en una parte de la ciudad donde habitan 500.000 personas. En los 1.500 barrios que la componen se organizó un servicio de carretas, a mano o en bicicletas, para llevar los desechos a los puntos de recogida de donde el servicio municipal los transporta a la descarga. Una investigación realizada hacia la mitad de los años noventa mostró que los habitantes estaban dispuestos a participar en este tipo de servicio, también financieramente, pero mucho menos cuando se trataba de sostener otros costos, como el transporte a la descarga o la eliminación de los residuos.

Fuente: P.K. Anand, "Waste management in Madras revisited", *Environment and Urbanization*, vol. 11, N° 2, 1999.

Soluciones alternativas para el almacenamiento y descarga de los desechos son las descargas controladas, el compostaje y la incineración. La opción depende de la cantidad y de la composición de los residuos, la disponibilidad de descargas adecuadas, el costo de las infraestructuras y de la energía, las posibilidades de reciclaje, y los eventuales problemas de contaminación y sanitarios. Un análisis comparativo de los costos indica que la descarga controlada y el compostaje son las soluciones más económicas, también para ciudades de grandes dimensiones:

Las limitadas economías de escala que se crean en el servicio de recogida de los residuos y aquellas más constantes relacionadas con los puntos de transferencia, las descargas y otros tipos de instalaciones aconsejan una gestión descentralizada del servicio,

mientras que las descargas y las plantas de tratamiento pueden resultar más eficientes si se las opera a escala regional o metropolitana (Beede y Bloom, 1995; Bartone, 2001).

En lo que respecta a la gestión del servicio, con frecuencia son los habitantes mismos los que se encargan de la recogida y la limpieza de las calles, como sucede por ejemplo en Indonesia en los *kampoong*, o en Guatemala, asegurándose que las personas paguen lo debido. Sin embargo, las funciones desarrolladas a nivel comunitario deben insertarse al interior de un mecanismo más amplio, en el cual un ente público, generalmente la Municipalidad, administra el servicio de transporte y las descargas, las instalaciones conexas y el personal necesario, junto con mantener el control sobre el funcionamiento del servicio en su conjunto, comprendida la regulación de concesiones a privados.

Estos pueden intervenir en varios niveles, desde la recogida de los desechos hasta la recuperación o administrando en concesión las infraestructuras: en Surabaya (Indonesia) se licitaron la recolección y el cobro de los pagos; en Caracas (Venezuela), las estaciones de transferencias; en Buenos Aires (Argentina) y Bogotá (Colombia), las descargas; en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y en Manila (Filipinas) los camiones fueron alquilados a una sociedad privada; en Seúl (Corea del Sur), el 35% de los residuos producidos por la ciudad es recogido por 85 operadores privados. El servicio puede ser confiado a un privado a través de un contrato, y es la Municipalidad la que paga los costos, como en el caso de la recolección en los barrios centrales de Nairobi (Kenia) o en varios distritos de Dar es Salaam (Tanzania), o también puede ser dado en concesión, y quien presta el servicio asume también la tarea de cobrar los gastos.

La concesión del servicio a privados puede llevar a un efectivo aumento de la productividad, como en el caso de São Paulo (Brasil), donde los costos de la recogida resultan ser inferiores a la mitad de aquellos de la empresa pública de Rio de Janeiro (Bartone, 2001). En otros casos los resultados no son tan evidentes, en primer lugar porque no es fácil hacer comparaciones entre los costos de un operador público y aquellos de un privado, y en segundo lugar porque el mejoramiento del servicio se registra sólo en las zonas comerciales o en las áreas residenciales más ricas. De hecho lo que más cuenta parece ser una efectiva competencia con una consiguiente mayor eficiencia no sólo de los privados, sino también de las empresas públicas. No obstante, como en el caso del agua, también para los residuos se registra una concentración en algunas multinacionales, en particular Sita y Cgea-Onyx, controladas éstas también por las francesas Suez-Lyonnaise des Eaux y Vivendi (Davies, 2000).

La forma de la concesión puede ser útil en el caso de infraestructuras de dimensión considerable, siempre que las tecnologías sean aptas para el contexto. En Hong Kong se adoptó esta fórmula para la construcción y la gestión de una planta para el tratamiento de residuos y la flota de camiones

respectiva. En lo que atañe al reciclaje se pueden asignar a privados individuales o a cooperativas las operaciones de acumulación de los desechos tóxicos y nocivos de manera de permitir la eliminación, o la separación, como en la descarga de Ecatapec (México), o las operaciones de recuperación, reciclaje y venta de residuos reutilizables, como en Bangkok (Tailandia), donde existen alrededor de 1.000 centros de venta de residuos recuperados.

Recuadro 7
**ASOCIACIÓN PÚBLICO/PRIVADA EN LA GESTIÓN DE LOS DESECHOS
EN BIRATNAGAR (NEPAL)**

En 1997 la *Corporation* de Biratnagar firmó un contrato por diez años para la gestión de los desechos sólidos con una empresa estadounidense, que muy pronto se reveló insolvente. A ésta la sustituyó una empresa local para suministrar el servicio a la población de 170.000 personas, que también asumió la deuda generada en el pasado. La fórmula adoptada es bastante favorable a la Municipalidad, a mitad de camino entre el contrato, el arriendo y la concesión. Por contrato la sociedad debe asegurar la recogida de un área que representa alrededor del 35% de la ciudad, igual al 50% o 60% en términos de volumen, incluido el tratamiento, el reciclaje y la eliminación final; en el marco de la concesión la sociedad se encarga de la facturación y la cobranza, con una contribución de la Municipalidad en los dos primeros años. De esta manera, la *Corporation* no ha debido invertir nada ni corre el riesgo de tener que invertir para cubrir eventuales déficit del ejercicio, y tiene además derecho al 10% de eventuales ganancias. En contrapartida, la empresa se ha comprometido a realizar una descarga y a disponer los equipamientos para la recuperación y el reciclaje.

Una evaluación efectuada recientemente mostró cómo el servicio cubre sólo el 25% de los usuarios potenciales en la parte central de la ciudad, con una tarifa estándar que no logra cubrir todos los gastos. También un contrato aparte para la limpieza de las calles arroja pérdidas, pero ha permitido que la empresa haga entender la importancia del problema de los desechos y al aumento del número de familias dispuestas a pagar por el servicio. Todavía el porcentaje de los que no pagan llega al 72% y no existen formas para sancionar a los usuarios insolventes. Además, la contribución de la Municipalidad no está bien definida, por lo cual la situación financiera del operador es precaria y no permite extender el servicio a los barrios pobres de la ciudad. Por otra parte, el personal cambia continuamente en función de las necesidades, lo que por un lado permite tener una alta productividad, pero por el otro significa salarios más bajos y mayor precariedad que en el sector público. Un proyecto para iniciar la producción de compostaje y la recuperación de los desechos en las proximidades de la descarga no se llevó a cabo porque el área resultó inadecuada y porque la operación no era factible según el perfil financiero.

El contrato resultó mal concebido y la previsión de los servicios que la empresa habría debido suministrar resultó errada, por lo cual la sostenibilidad técnica y financiera de la operación está en discusión. Muchos de los problemas se debieron a la falta de experiencia y de capacidad de la Municipalidad y de la empresa. Por otra parte, donde se suministró el servicio de recogida puerta a puerta ello llevó a notables beneficios y la Municipalidad quedó satisfecha con los resultados obtenidos.

Fuente: J. Plummer y R. Slater, *Just Managing: the SWM Partnership in Biratnagar, Nepal*, Londres, 2001.

6. Conclusiones

Aunque los servicios urbanos son con frecuencia insuficientes, persiste una fuerte resistencia a introducir elementos de innovación en la gestión y en el funcionamiento. Las resistencias provienen de los políticos, preocupados de las consecuencias que puedan tener eventuales aumentos tarifarios; de los sindicatos, por las posibles consecuencias en el empleo, y de los habitantes, que temen que los cambios puedan conducir a servicios más caros pero no por esto mejores. En realidad, los habitantes que deben gastar dinero para suplir las carencias de los servicios públicos, por ejemplo, para el agua, estarían dispuestos a pagar tarifas más altas, si el servicio se brindara verdaderamente y si existieran formas de protección para la población pobre (Rakodi, 2000). El objetivo principal que se persiguió en los años noventa fue llegar a condiciones financieras que permitieron un mejoramiento de los servicios, gracias a la redistribución de las responsabilidades y al aumento de la eficiencia, si bien el tema del acceso para la población pobre fue tenido en consideración por muchos gobiernos y organismos internacionales.

Las experiencias realizadas hasta hoy enseñan que la privatización, en sus diferentes formas, puede dar buenos resultados cuando es posible aplicar tarifas adecuadas y la competencia entre los operadores es real, en particular para la recogida de residuos. Lo mismo es posible en lo que respecta a otros servicios, pero en este caso lo público debe intervenir para acompañar el suministro privado, o debe contribuir con los costos de forma de asegurar el acceso de las familias con ingresos bajos. Además, la privatización debe tener lugar en el cuadro de una precisa regulación. La intervención de los privados puede ser útil también en el caso de que sea posible aplicar tarifas adecuadas, pero la inversión y la tecnología necesarias no permiten abrir una efectiva competencia, como en el caso de los acueductos o de la red de alcantarillado; sin embargo, sin una real capacidad de regulación y de control por las administraciones públicas, las soluciones de este tipo corren el riesgo de tener consecuencias negativas para la población pobre. No existe una fórmula válida para cada servicio y para cada lugar; las modalidades de la privatización se refieren al contexto político, jurídico y cultural específico, y es una buena política la de realizar proyectos piloto antes de iniciar proyectos a gran escala.

Por otra parte, la intervención pública es la solución mejor cuando no es posible aplicar tarifas que cubran los costos, cuando se quiere asegurar el acceso a la población de bajos ingresos, como en el caso de los desechos sólidos, y cuando la inversión necesaria no está al alcance de los privados y la competencia no está garantizada. Las reformas realizadas en estos años indican en primer lugar que la privatización puede efectivamente traducirse en una extensión de los servicios y en una mayor eficiencia (raramente en una mayor equidad), pero que no siempre los resultados van en esta dirección, particularmente cuando los gobiernos, nacionales o locales, no poseen la experiencia ni los recursos necesarios; en segundo lugar, que sí se pueden

obtener resultados análogos introduciendo reformas de tipo organizativo, en los procedimientos y en el sistema de incentivos. El buen funcionamiento de un servicio depende mucho de la estabilidad y de la voluntad política, y de la capacidad del sector público, más que de una división de responsabilidades entre lo público y lo privado, aunque sí es necesario no subvalorar la importancia de los aspectos contractuales y los procedimientos. La competencia y una sana gestión comercial son aspectos fundamentales, pero la intervención pública es indispensable para garantizar que los servicios se suministren también a las familias pobres.

BIBLIOGRAFÍA

- Anand, P.K. (1999), "Waste management in Madras revisited", *Environment and Urbanization*, vol. 11, Nº 2.
- Banco Mundial (1997), *World Development Report, 1997*, Oxford, Oxford University Press.
- Bartone, C. (2001), "The role of the private sector in municipal solid waste service delivery in developing countries: keys to success", *The Challenge of Urban Government Policies and Practices*, M. Freire y R. Stren (comp.), Washington, D.C.
- Batley, R. (2001), "Public-private partnerships for urban services", *The Challenge of Urban Government Policies and Practices*, M. Freire y R. Stren (comp.), Washington, D.C.
- Bayliss, K. (2001), *Water Privatisation in Africa: Lesson from Three Case Studies*, Londres, Universidad de Greenwich.
- Bayliss, K. y D. Hall (2000), *Privatisation of Water and Energy in Africa*, Londres, Universidad de Greenwich.
- Beall, J. (1997), "Social capital in waste: a solid investment?", *Journal of International Development*, vol. 9.
- Beede, D. y D. E. Bloom, (1995), "The economics of municipal solid waste", *The World Bank Research Observer*, vol.10, Nº 2.
- Budds, J. (2000), *PPP and the Poor in Water and Sanitation*, Loughborough.
- Caplan, K. y otros (2001), *Flexibility by Design: Lessons from Multi-Sector Partnerships in Water and Sanitation Projects*, Londres.
- Cointreau-Levine, S. (1996), "Environmental Management of Urban Solid Waste in Developing Countries", Technical Paper, Nº 5, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1994), *Private Sector Participation in Municipal Solid Waste Services in Developing Countries, Volume I The Formal Sector*, Washington, D.C.
- Collignon, B. y M. Vézina (2000), *Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten-Country Study*, Washington, D.C.
- Cotton, A. y R. Franceys (1991), *Services for Shelter: Infrastructure for Urban Low Income Housing*, Liverpool, Liverpool University Press.

- Cotton, A., M. Sohail, y W. K. Tayler (1998), *Community Initiatives in Urban Infrastructure*, Loughborough.
- Davies, S. (2000), *The Private Sector and Waste Management in Central and Eastern Europe 2000*, Londres, Universidad of Greenwich.
- Devas, N. y D. Korboe (2000), "City governance and poverty: the case of Kumasi", *Environment and Urbanization*, vol. 12, N° 1.
- DFID (Departamento de Desarrollo Internacional) (1999), *Guidance Manual on Water Supply and Sanitation*, Loughborough.
- (1997), *Private Sector Participation in the Water and Sanitation Sector*, Londres.
- Dillinger, W. (1994), *Decentralization and its Implications for Service Delivery*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Dutta, S. (2000), "Partnerships in urban development: a review of Ahmedabad's experience", *Environment and Urbanization*, vol. 12, N° 1.
- Evans, P. (1992), "Paying the Piper: An Overview of Community Financing of Water and Sanitation", Occasional Paper Series, N° 18, La Haya.
- Furedy, C. (1997), "Household level and community actions for solid waste management and recycling in Asian cities", *Recycling in Asia*, A. Fernandez (comp.), Nagoya.
- Hall, D. (2001), *Water in Public Hands: Public Sector Water Management -A Necessary Option*, Londres, Universidad de Greenwich.
- Hobson, J. (2000), "Sustainable sanitation: experiences in Pune with a municipal-NGO-community partnership", *Environment and Urbanization*, vol. 12, N° 2.
- Johnstone, N., L. Wood y R. Hearne (1999), *The Regulation of Private Sector Participation in Urban Water Supply and Sanitation: Realising Social and Environmental Objectives in Developing Countries*, Londres.
- Kessides, C. (1993), *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mara, D. (1996), *Low-cost Urban sanitation*, Chichester, Wiley.
- Mathur, O. P. (1996), "Governing cities in India, Nepal and Sri Lanka: the challenge of poverty and globalization", *Cities and Governance: New Directions in Latin America, Asia and Africa*, P. McCarney y L. Toronto (comps.), Toronto, Universidad de Toronto.
- McPhail, A. (1993), "The 'five percent rule' for improved water service: can households afford more?", *World Development*, vol. 6, N° 21.
- Ménard, C. y G. Clarke (2001), *Reforming Water Supply in Abidjan, Cote d'Ivoire: A Mild Reform in a Turbulent Environment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nickson, A. (2001), *Establishing and Implementing a Joint Venture: Water and Sanitation Services in Cartagena, Colombia*, Londres.
- (1997), "The public-private mix in urban water supply", *International Review of Administrative Science*, vol. 63, N° 2.
- Nickson, A. y R. Franceys (2001), "Tapping the market: can private enterprise supply water to the poor?", *Insights*, vol. 37.

- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (2000), *Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors*, París.
- Ojeda-Benitez, S., C. Armijo de Vega y E. Ramírez-Barreto (2000), "The potential for recycling household waste: a case study from Mexicali, México", *Environment and Urbanization*, vol. 12, N° 2.
- Olowu, D. (1999), "Public service delivery", *Public Administration in Africa*, L. Ademokelum (comp.), Westview, Boulder.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (1999), "Health: creating healthy cities in the 21st. century", *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, D. Satterthwaite (comp.), Londres, Earthscan.
- OMS/UNICEF (Organización Mundial de la Salud/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (1994), *Water Supply and Sanitation Sector Monitoring Report, 1994*, Ginebra.
- Pickford, J. (1995), *Low Cost Sanitation: a Survey of Practical Experience*, Londres, It Publications.
- Plummer, J. y R. Slater (2001), *Just Managing: the SWM Partnership in Biratnagar, Nepal*, Londres.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001), *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements, 2001*, Londres, Earthscan.
- (1996), *Human development Report, 1996*, Oxford, Oxford University Press.
- Rakodi, C. (2000), "Getting the pipe laid is one matter and getting the water flowing through the pipe is another': user views on public-sector urban water provision in Zimbabwe, Sri Lanka, Ghana and India", *International Planning Studies*, vol. 5, N° 3.
- Ramamurti, R. (1999), "Why haven't developing countries privatized deeper and faster?", *World Development*, vol. 27, N° 1.
- Reed, R.A. (1995), *Sustainable Sewerage: Guidelines for Community Scheme*, Londres, It Publications.
- Thompson, J. y otros (2000), "Waiting at the tap: changes in urban water use in East Africa over three decades", *Environment and Urbanization*, vol. 2, N° 2.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*, Londres.
- (1998), *Privatization of Municipal Services in East Africa: A Governance Approach to Human Settlements Management*, Nairobi.
- Wu, W. (1999), "Reforming China's institutional environment for urban infrastructure provision", *Urban Studies*, vol. 13, N° 36.
- Zérah, M. H. (1997), "The real price of water", *Villes en développement*, vol. 38, N° 2.

CIUDAD Y TRANSPORTE

La movilidad urbana

Ricardo Montezuma*

1. Las múltiples formas de la movilidad en los países en desarrollo

El concepto de movilidad urbana ofrece una perspectiva de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría sociolaboral) más amplio que el término transporte, el cual se limita a una relación de oferta y demanda expresada esquemáticamente, por un lado, en cantidad de infraestructuras y medios de transporte y, por el otro, en el número de desplazamientos por persona por día, según motivo, modo, itinerario, tiempo.

La tradicional visión sectorial del transporte y los desplazamientos no ha permitido ver con claridad los graves problemas de accesibilidad, movilidad o inmovilidad que padecen los pobres, especialmente los grupos más marginados por cuestiones de edad o género en los países en desarrollo. El concepto de movilidad permite ir más allá del análisis de la persona que se desplaza, ya que se puede abordar también a la persona económicamente activa que no se moviliza por distintos motivos.

Al tratar la movilidad y no el transporte se centra la problemática en la persona y su entorno, y no únicamente en sus desplazamientos;¹ esto permite tomar en cuenta de forma particular a los habitantes de escasos recursos, los cuales a pesar de ser mayoritarios en las ciudades de los países en desarrollo han sido tradicionalmente poco tenidos en cuenta en la acción y la investigación concernientes al transporte urbano. En efecto, el estudio del transporte se ha reducido a una visión cuantitativa y/o cualitativa de las infraestructuras y los desplazamientos relacionados principalmente con los vehículos motorizados. La acción en esta materia se ha centrado en tratar de mejorar las condiciones de los que se desplazan y sobre todo de los que lo hacen en automóvil, dejando muchas veces de lado el transporte colectivo o alternativo, los cuales son mayoritarios en los desplazamientos urbanos en todas las ciudades de los

* Ricardo Montezuma enseñó en el Institut Français d'Urbanisme de París. Trabaja actualmente como consultor para distintos organismos nacionales e internacionales en Bogotá, Cartagena y Lima.

¹ Tradicionalmente el concepto de movilidad se refiere al número de desplazamientos cotidianos de las personas de más de 5 años de edad.

países en desarrollo.² De esta manera, se ha venido segregando a los que se movilizan a pie o en bicicleta y se ha ignorando por completo a los que por diferentes motivos (económicos, físicos o espaciales) no pueden desplazarse cotidianamente.

Centrar la problemática en las necesidades de accesibilidad y movilidad del individuo y no en sus desplazamientos permite comprender en qué medida las grandes transformaciones experimentadas por la sociedad y las urbes en desarrollo inducen grandes modificaciones en las condiciones de vida de los estratos populares, grupos mayoritarios en estas ciudades. En efecto, la coyuntura económica desfavorable propia de la globalización, el crecimiento centrífugo de las ciudades, el difícil acceso a la vivienda y los servicios públicos, la crisis permanente que aqueja al transporte colectivo, el aumento de la inversión en tiempo y dinero para los desplazamientos, son los factores que más dificultan la movilidad urbana, afectando sobre todo a los pobres, las mujeres y los niños. Todos estos experimentan actualmente una reducción de la movilidad, lo que limita las posibilidades de utilizar la ciudad y por consecuencia de acceder al empleo, la vivienda, la educación y la salud.

La movilidad urbana se expresa de una manera muy variada y diversa adquiriendo formas muy disímiles, de allí que tratar de trazar un panorama de la movilidad en naciones en desarrollo tan diferentes como Brasil en América Latina, Egipto en África o China en Asia sea una tarea compleja. Al interior de un mismo continente pueden haber grandes contrastes, por ejemplo, en el caso de África, donde en el norte los niveles de motorización son elevados,³ hay sistemas de transporte colectivo similares al metro en el Cairo y en Túnez, y un proyecto en fase avanzada en Argel. En cambio, en el resto del continente no hay sistemas tecnificados de transporte urbano, la motorización es muy baja y el número de desplazamientos por día y por persona es muy reducido. Inclusive dentro de un mismo país como Brasil se pueden encontrar diferencias enormes, por ejemplo, entre Curitiba y Recife. La primera desde hace casi veinte años es presentada como modelo mundial en materia de articulación del transporte con el crecimiento urbano,⁴ gracias a sistemas de movilidad colectiva, individual y alternativa mucho más parecidos a los de algunas ciudades europeas (Henry, 1994). En la segunda, a pesar de disponer de complejos sistemas de transporte colectivo con base en autobuses o ferrocarril urbano, la movilidad se asimila mucho más a otras ciudades de América Latina por su desorden, contaminación y congestión.

² Entre el 55% y el 85% de los desplazamientos en las grandes metrópolis de América Latina se realizan en transporte colectivo. No existe una sola ciudad en este continente donde la movilidad motorizada individual sea mayor que la colectiva.

³ En Argelia, Túnez y Marruecos la tasa promedio de autos por cada mil habitantes es de 70, frente a un promedio para todo el continente de tan sólo 11 (El Mankouch, 1997).

⁴ Curitiba desde los años sesenta ha multiplicado por cinco su población.

Las condiciones de la movilidad pueden presentar grandes diferencias en una misma ciudad. En Calcuta (India), la capital del estado indio de Bengala, a pesar de la existencia de un sistema sobre rieles del tipo metropolitano, la mayoría de la movilidad urbana se hace a pie, en precarios vehículos de tracción mecánica individual (bicicletas) y colectiva (*rickshaws*) de pedal y motor, inclusive con vehículos de tracción humana, los famosos “hombres-caballo”.

Un factor adicional que dificulta las comparaciones de los diferentes contextos de los países en desarrollo es la calidad de la información cuantitativa, heterogénea tanto por el origen de las fuentes como por su frecuencia de recopilación.

2. Características de la movilidad en los países en desarrollo

La movilidad urbana en los países en desarrollo está condicionada por un sinnúmero de factores históricos, sociales, económicos, políticos y espaciales de escala macro o micro y de orden estructural o coyuntural. Sin embargo, a pesar de las grandes diferencias en la tasa de urbanización entre continentes rurales como Asia y África en comparación con América Latina, que es predominantemente urbano,⁵ los siguientes cuatro factores resultan ser los principales condicionantes de la movilidad cotidiana:

- Crecimiento urbano acelerado.
- Desarticulación entre forma urbana y sistema de movilidad.
- Concentración de actividades en las áreas centrales.
- Segregación socioeconómica y espacial.

El crecimiento urbano es una importante característica del siglo XX, especialmente en los países en desarrollo: de las 21 aglomeraciones más grandes del mundo, 16 están en estos países, 10 en Asia.

El crecimiento acelerado y la consolidación urbana se han realizado en períodos de tiempo muy cortos y en condiciones económicas y técnicas muy precarias. Entre 1950 y 1970 el número de ciudades de más de 2.000.000 de habitantes pasó de 15 a 36, y de albergar a 48.000.000 de habitantes, pasó a albergar a 157.000.000 de personas, es decir, desde el 7% de la población urbana total del planeta al 12%. En el año 2000, se cuentan 117 ciudades de este tamaño, que concentran a 620.000.000 de habitantes, o sea, el 25% de la población urbana total. Durante este período, estos centros urbanos se han expandido con una deficiente o inexistente planificación urbana. Inclusive cuando ésta se ha introducido, a veces por fuerza, a partir de los años cincuenta ha faltado una voluntad política para dar cumplimiento a lo planeado. Esta falta de control sobre el suelo urbano y su manejo demagógico han permitido que muchos asentamientos humanos de los países en desarrollo alcancen dimensiones gigantescas por su extensión territorial o por su densidad demográfica.

⁵ En el año 2000, 75% de la población de América Latina y el Caribe era urbana, frente al 34% en África subsahariana y Asia y el Pacífico (CNUAH, 1999).

Un segundo problema tiene relación con la forma de organización de la ciudad que raramente es el resultado de las exigencias del sistema de movilidad, y se traduce en un excesivo consumo de espacio urbano para el transporte individual en menoscabo del colectivo. Donde la planificación urbana ha favorecido la movilidad colectiva, los metros, tranvías, autobuses y ferrocarriles han contribuido a la densificación de las ciudades, por ejemplo en Europa y Japón.⁶ Por el contrario, en los lugares en que la movilidad individual ha sido prioritaria en la planificación y la acción urbana, las autopistas y los automóviles han contribuido al desarrollo de aglomeraciones difusas y poco densas, como en Estados Unidos.

En las ciudades de los países en desarrollo, el sistema de movilidad parece estar completamente desvinculado del proceso de urbanización.⁷ En efecto, en estos países, a pesar de que la mayor parte de la población utiliza el transporte colectivo y que solamente una minoría está motorizada, la forma urbana está lejos de parecerse a las ciudades que se estructuraron con base en el transporte colectivo. Se observa que el transporte desempeña papeles muy diferentes en el proceso de urbanización y existe una redefinición periódica de la relación entre el sistema de movilidad urbana y la estructura espacial, estrechamente relacionada con las complejas formas de producción del espacio público y privado, legal e ilegal, las que llegan inclusive a producir escenarios urbanos muy antagónicos al interior de la misma ciudad.

La desarticulación entre sistemas de movilidad y forma urbana ha llevado a situaciones paradójicas donde predominan los sistemas colectivos de movilidad, formales o informales, pero en lugar de configurarse una densificación urbana, con un reducido consumo de espacio, se han conformado aglomeraciones urbanas extensas, con densidades muy bajas de población y con un alto consumo de espacio.

Una característica urbana que condiciona fuertemente la movilidad cotidiana de la población es la concentración de actividades en el centro de la ciudad. Si bien esta densificación de las áreas centrales puede ser un rasgo importante de muchas ciudades europeas, en el caso de las urbes de los países en desarrollo los niveles de concentración son mayores. Uno de los mejores ejemplos es Delhi, en India, donde a pesar de una planificación rígida respecto

⁶ La mayoría de las ciudades europeas, enormes concentraciones urbanas, densas y bien cubiertas por el transporte colectivo, parecen disuadir la motorización o al menos la utilización de los automóviles (Dupuy, 1995). Existen otros casos en el mundo en donde el transporte colectivo ha cumplido un papel protagónico pero ello está ligado a otras características, como la disposición de espacio o el tipo de planificación. En ciudades asiáticas como Tokio y Hong Kong el papel protagónico del transporte colectivo ha estado influenciado por la falta de espacio; las nuevas ciudades de la ex URSS han sido planificadas a partir del transporte colectivo.

⁷ En Calcuta, tres planes de urbanismo han tratado de densificar las áreas próximas a las estaciones de metro pero sin éxito. Este es un claro ejemplo de cuán difícil es articular la planeación urbana con el sistema de transporte (Banco Mundial, 1996).

del uso del suelo urbano, el centro antiguo concentra el mayor número de empleos de la ciudad, y presenta una densidad de más de 950 habitantes por hectárea, hasta llegar en algunas áreas a más de 1.700 habitantes por hectárea (DDA, 2001). La presión sobre el centro de la ciudad es tan fuerte que por lo menos 200.000 personas que viven y trabajan en el centro duermen en la calle y en lugares alquilados cada noche (Dupont y Mitre, 1994). Esta particularidad está relacionada también con la precariedad del sistema de transporte: para algunas personas resulta imposible trabajar en el centro y vivir en la periferia porque la inversión en tiempo y dinero de los desplazamientos es muy elevada.

La concentración de actividades en el centro tiene consecuencias en múltiples aspectos: la distribución y dinámica del empleo, la localización de los establecimientos escolares, del comercio y de los equipamientos, y la distribución según edad, sexo, actividad y categoría socioprofesional de la población. Esta concentración, junto con el crecimiento acelerado de las periferias y con una oferta limitada de infraestructura, no hace sino empeorar las condiciones de la movilidad urbana, en particular para los desplazamientos pendulares, casa-trabajo, que son siempre más extensos, altamente concentrados en el tiempo y el espacio por las horas de ingreso y salida a los lugares de trabajo. En Bangkok la distancia media del desplazamiento diario ha pasado de 2,5 km en 1972 a 6 km en 1992, con incremento del tiempo, puesto que la infraestructura no crece al mismo ritmo de las distancias (Godard, 1997). En muchas ciudades asiáticas el aumento de los recorridos ha traído una reducción de los medios alternativos de transporte como la bicicleta y los triciclos o *rickshaws*, que están siendo reemplazados por vehículos de dos y tres ruedas con motor. Inclusive en China y Vietnam existe una voluntad política muy fuerte para desarrollar la motorización individual y sustituir los medios a tracción mecanizada humana.

La estructuración del espacio urbano de la mayoría de las ciudades en desarrollo no se ha regulado mediante planes de urbanismo u otros tipos de orientaciones técnicas; es más el resultado de procesos especulativos de manejo del suelo urbano según el nivel económico de sus habitantes. De esta manera, los sectores de estratos altos acceden a los lugares más costosos, que por lo general están mejor ubicados, con una calidad espacial, ambiental y paisajística superior. Los estratos medios ocupan algunas áreas periféricas próximas a las de las clases altas o sitios cada vez más alejados. Los estratos populares se localizan en los lugares más periféricos, apartados y remotos en la búsqueda de suelo urbano a bajo precio.

La segregación socioeconómica de las urbes de los países en desarrollo no se limita solamente a la localización y entorno, sino que se manifiesta en la disponibilidad o la carencia de infraestructura, de servicios públicos, de equipamientos urbanos y de oportunidades de trabajo. Se crean así grandes contrastes estructurales entre los diferentes sectores de la ciudad, unos que poseen todo y otros que disponen de muy poco o de casi nada, y en particular con respecto a las infraestructuras de movilidad. Por una parte, los sectores

de estratos altos que están generalmente motorizados⁸ concentran las mejores vías, calzadas y puentes y disponen de condiciones ventajosas de accesibilidad; en cambio, los estratos populares residentes en lugares periféricos tienen condiciones de accesibilidad y movilidad reducidas. Esto genera una condición de desigualdad, la cual se agrava por las pocas posibilidades de acceder a un medio motorizado de transporte o simplemente a un medio colectivo o alternativo.

3. La movilidad urbana cotidiana

Para comprender los problemas de la movilidad urbana en las ciudades de los países en desarrollo es pertinente extenderse más allá de los cuatro factores condicionantes arriba mencionados. En efecto, los procesos de crecimiento urbano sin planificación, la concentración de actividades en los centros y la segregación socioeconómica y espacial hacen que la movilidad esté fuertemente condicionada, pero también la accesibilidad es reducida ya que la población de estratos populares debe realizar extensos desplazamientos a pie, en bicicleta o en viejos, inadecuados y saturados vehículos de transporte colectivo. En América Latina, Asia y África el transporte colectivo contribuye significativamente a aumentar los niveles de congestión, contaminación⁹ y de accidentes,¹⁰ y demanda una inversión importante de tiempo y dinero de la población para realizar sus desplazamientos.

La urbanización, el incremento de la motorización y la mayor participación de las mujeres en la vida económica activa traen consigo un aumento de los desplazamientos cotidianos, sobre todo motorizados; sin embargo, se constata un estancamiento o una disminución de estos en muchas ciudades de los países en desarrollo. En Argel, Abiyán, Túnez, Yakarta, Delhi, São Paulo o Buenos Aires, la media de los desplazamientos mecanizados por la población de más de 14 años es de menos de 2 por persona y los desplazamientos realizados con medios mecanizados son menos de la mitad. Solamente las ciudades con un equipamiento alto de vehículos individuales poseen niveles elevados de desplazamientos; es el caso de Hanoi (Vietnam) o Ouagadougou (Burkina Faso), donde el número elevado de bicicletas o motocicletas hace que la cantidad de desplazamientos mecanizados sea

⁸ Los niveles de motorización en estos sectores se asemejan a los de las ciudades de países industrializados. Por esto los índices sobre la motorización de las urbes de los países en desarrollo encierran grandes desigualdades, por que si bien los valores medios son bajos, en algunos barrios de estrato social alto pueden alcanzar niveles muy altos (Figuroa, 1997).

⁹ Bangkok, Mumbay, Cairo, Yakarta, São Paulo y México, D.F. están entre las ciudades más congestionadas y contaminadas del mundo. Se estima que en esta última ciudad 12.500 muertes anuales están relacionadas con la polución (Banco Mundial, 1996).

¹⁰ En los países más pobres y menos desarrollados del planeta pueden acontecer más de 80 accidentes por cada 10.000 vehículos. En 1990 se estimó que en Kenya los accidentes costaron un 1,3% del producto interno bruto (Banco Mundial, 1996).

superior a 2 por persona. En Abiyán, Túnez, Bogotá y São Paulo se constata un estancamiento de la movilidad entre los años ochenta y noventa que ha afectado particularmente a la población más pobre, mientras que los estratos altos motorizados poseen niveles de desplazamientos de 2 a 5 veces superiores a los de los estratos bajos. El grupo más modesto de la población en São Paulo representa el 20% de la población total y tiene un promedio de desplazamientos por día de 0,6 por persona respecto de la población de ingreso más alto, que representa el 8% del total y realiza 2,3 desplazamientos por día (Godard, 1997).

Al interior de la población que ha reducido sus viajes cotidianos existe una gran diferencia entre los hombres y las mujeres, ya que una tercera parte de las mujeres económicamente activas ha reducido sus desplazamientos, frente al 10% de los hombres, y realizan a menudo sus actividades en la casa, sobre todo en la categoría de pequeñas actividades “informales” de producción, comercio y servicios.¹¹ Sin cuestionar las ventajas que pueda generar el trabajar en su casa, la consecuente falta de movilidad reduce las oportunidades de integración de las mujeres a la vida urbana activa, que quedan en sus residencias tanto para las actividades de reproducción como de producción para el hogar.

Menor movilidad significa menor accesibilidad al trabajo, a la oferta habitacional, a la educación, a la salud y a los servicios en general, lo que entraña mayor exclusión de la población pobre, ya largamente discriminada y segregada, de las oportunidades que la ciudad ofrece.

La disminución en términos relativos de los viajes cotidianos motorizados es absorbida por el aumento de los desplazamientos no motorizados. En la mayor parte de las ciudades africanas más del 50% de los desplazamientos totales se realizan a pie, inclusive en el caso del 20% de la población cuyo tiempo de desplazamiento es superior a una hora (Godard, 1997). El uso de la bicicleta está aumentando también fuera del continente asiático;¹² en ciudades intermedias de la India entre un 50% y 80% de los desplazamientos se realizan en vehículos a pedal. En Bogotá entre 1985 y 1995 los viajes motorizados disminuyeron del 90,2% al 77,5% del total; por otra parte los desplazamientos no motorizados se incrementaron de 9,8% a 17,1% durante el mismo período, pasando de 692.000 a 3.350.000 en tan sólo una década (Montezuma, 1999).¹³

¹¹ En Bogotá entre 1993 y 1996 el 61% de los pequeños productores trabajaban en su residencia (CEDE-ORSTOM, 1997).

¹² Si bien el uso de las bicicletas y triciclos está disminuyendo en China y Vietnam, en India y Bangladesh estos desplazamientos representan más del 50% del total y constituyen una importante oferta de empleo. En Dacca (Bangladesh) más de 1 millón de habitantes trabajan con *rickshtaws* y más de 5 millones dependen de esta actividad (Banco Mundial, 1996).

¹³ El aumento de los sistemas alternativos de movilidad está relacionado con el empobrecimiento de la población y con la construcción de infraestructura para peatones y ciclistas. Adicionalmente, en el caso del uso de la bicicleta, la reducción de los precios de venta debida a la concentración de la producción en pocos países, principalmente de Asia, y la introducción de la bicicleta de todo terreno hicieron aumentar los volúmenes de las ventas a nivel mundial.

La razones del aumento de los desplazamientos no motorizados se encuentran en las condiciones económicas y en las características espaciales de las ciudades de los países en desarrollo: por una parte, el incremento de las tarifas del transporte colectivo y, por otra, la nueva estructuración espacial y funcional de las ciudades. En efecto, la crisis económica, la reducida disponibilidad de recursos y los costos del transporte más elevados han afectado a la movilidad cotidiana de la población, que busca otros medios de transporte menos costosos o reduce su movilidad cotidiana. A pesar de las dificultades para desplazarse a pie a causa de las condiciones de inseguridad, de las grandes distancias, del mal estado de los andenes o de su inexistencia, una buena parte de la población, sobre todo los niños y las niñas, se está movilizandando cada vez más a pie a su lugar de trabajo o de estudio.

4. La privatización de los servicios públicos y la consolidación de la informalidad en el transporte

En muchas ciudades de América Latina la privatización del transporte colectivo ha dado paso a sistemas mixtos públicos y privados y a una extendida informalidad. En general, al privatizar, el gobierno nacional o local tiene la responsabilidad de la organización del sistema, mientras el sector privado se ocupa de la gestión. En la teoría en este esquema el Estado se encarga de la planificación, organización y control del transporte urbano, de la gestión del tránsito, la creación de compañías, los recorridos de las rutas, pero en la práctica esto no se aplica. En lo que concierne al transporte colectivo, éste no es más que una fachada de legalidad. Las cooperativas, sindicatos, empresas o comités de transporte son las organizaciones privadas encargadas de prestar el servicio, pero están lejos de constituir verdaderas cooperativas o empresas, limitándose a ser simples entes de afiliación o asociación de transportadores. Los grandes y muy grandes propietarios de vehículos son quienes ejercen el verdadero control del transporte en la ciudad: escogen las compañías, los recorridos de las rutas, los horarios, los conductores, etcétera. Las empresas y cooperativas son las únicas que están autorizadas a prestar el servicio de transporte colectivo, son dueñas de las rutas pero, paradójicamente, no poseen vehículos; éstos pertenecen a propietarios privados independientes, que están obligados a afiliarse a una compañía para prestar el servicio. Las finanzas de las mismas provienen de los afiliados o de actividades comerciales y no de la explotación del parque automotor.

Los singulares sistemas de transporte colectivo de muchas ciudades latinoamericanas pueden ser calificados de "semiinformales", porque asocian una organización formal, determinada por la administración local o nacional, y una gestión "informal" asegurada por los propietarios y conductores de los vehículos. El servicio es rentable para los propietarios, en la medida en que pueden reducir al mínimo los costos variables y explotar al máximo a los conductores y sus vehículos.

Las particulares relaciones entre los actores y las formas primarias de contratación y remuneración de los conductores obligan a éstos a trabajar en condiciones precarias y a utilizar prácticas poco ortodoxas para alcanzar una rentabilidad aceptable por recorrido. De esta manera, los conductores prolongan al máximo las jornadas laborales, reducen los días de descanso y se lanzan diariamente a la “cacería de pasajeros” para garantizarse un ingreso elevado. La mayoría trabajan sin contrato, a jornal, son remunerados a destajo, carecen de prestaciones sociales y sus posibilidades de asociación son muy reducidas; su trabajo se prolonga 13 a 14 horas por jornada, 6 días por semana y más de 25 días al mes (Montezuma, 2000). En estas condiciones, los conductores han convertido muchas ciudades en campos de batalla de la llamada “guerra del centavo”.

En la práctica, la calidad aleatoria del transporte colectivo está relacionada con la particular forma de explotación del sistema. Las malas condiciones del servicio –carencia de horarios, no cumplimiento de los paraderos, recorridos, indisciplina generalizada, etcétera– no son el resultado de los bajos sueldos, ni de la falta de educación, ni de las características socioeconómicas y culturales de los conductores, como se sugiere con frecuencia. La “guerra del centavo” es, en realidad, un requisito estructural para el funcionamiento de estos tipos de sistemas de transporte colectivo, ya que estos precarios sistemas privados están basados, principalmente, en una competencia más abierta y en reducidos márgenes de ganancia, que sólo interesan a actores con una escasa visión económica, en el sentido estricto de la palabra. Esto explica por qué actores económicos de mayor envergadura se han desinteresado en ese tipo de inversiones; ellos saben muy bien que en las condiciones bajo las cuales se presta actualmente el servicio es imposible introducir una verdadera visión empresarial de servicio público operado por privados.

El exagerado sometimiento de los conductores a condiciones de trabajo muy precarias sólo se explica por el interés de mejorar su salario. En efecto, únicamente el precario tipo de remuneración, al destajo, la prolongada jornada laboral, de más de trece horas, y la gran cantidad de días trabajados por mes permiten a los conductores un ingreso satisfactorio, en promedio, dos veces y medio superior al salario mínimo oficial, lo que representa un sueldo relativamente elevado, si se compara con la media de las remuneraciones colombianas. Aparte de mejorar sus condiciones económicas cotidianas, el excesivo trabajo de los conductores está basado en el objetivo a mediano y largo plazo de convertirse en propietarios de un vehículo de transporte colectivo o de una vivienda. En realidad, se tiene que, por un lado, más de la mitad de los conductores propietarios de un autobús son antiguos choferes asalariados, que lograron adquirir el vehículo gracias a su salario y a una decena de años de ahorro, en promedio, y por otro lado, más de la tercera parte de los conductores no propietarios poseen una vivienda. Esto demuestra que la desmedida dedicación al trabajo por los conductores está sustentada

por legítimas aspiraciones, que sólo se pueden realizar después de un período determinado. Desde ningún punto de vista se puede considerar que los conductores dispongan de un salario elevado; éste es proporcional al exagerado nivel de sometimiento, que está estrechamente relacionado con el tipo de gestión del sistema de transporte y sobre todo con el contexto socioeconómico, tercermundista y neoliberal.

El acceso a la propiedad de los vehículos por los conductores ha generado circuitos de “reciclaje” para los automotores usados y choferes, quienes al convertirse en propietarios tradicionalmente han abandonado las rutas más rentables que pertenecen a las grandes o muy grandes compañías, para cubrir recorridos hacia los nuevos barrios populares, los más pobres y alejados de la ciudad. Hasta los años setenta, los circuitos de “reciclaje” de los sistemas de autobuses en América Latina conocieron un efecto de “bola de nieve” que estuvo estrechamente ligado al crecimiento urbano acelerado. El reciclaje al interior del sistema ha contribuido a consolidar una estructura muy fuerte, que es capaz de “autorregularse”, en la medida en que se autoalimenta y autorreproduce. El circuito de reciclaje es una de las condiciones básicas para el funcionamiento a largo plazo de los sistemas de transporte que han podido adaptarse a las coyunturas más diversas; su permanencia sobrepasa el rigor de las eventuales intervenciones estatales o locales sin importar su intensidad.

Una de las conclusiones preliminares más claras que se pueden sacar de la organización y gestión del sistema de transporte urbano de pasajeros en América Latina es que a pesar de haber experimentado importantes transformaciones, los aspectos estructurales de su funcionamiento –organización de las empresas, modalidades de remuneración, contratación y condiciones de trabajo de los conductores– no han evolucionado considerablemente en más de 60 años.

5. La pobreza y el futuro del transporte no motorizado en los países en desarrollo

En muchas ciudades de los países en desarrollo se han realizado intervenciones para facilitar el uso de medios no motorizados, en particular la bicicleta, por los sectores de bajos recursos.¹⁴ En realidad, aun si construir ciclovías parece ser una solución para quien no tiene auto, este tipo de inversión parece discutible desde el punto de vista estratégico y de la sostenibilidad. En efecto, si por un lado es evidente que son siempre los pobres los que necesitan alternativas económicas, rápidas y flexibles, por ejemplo, la bicicleta, por otra parte la necesidad (pobreza) no es suficiente argumento ni garantía de éxito para intervenciones destinadas exclusivamente a este sector y grupos

¹⁴ Bajo la influencia de organismos bilaterales de financiamiento, ciudades como Lima en Perú, o Manila en Filipinas, han desarrollado proyectos de ciclovías permanentes. Sin embargo, los resultados de estos programas no son muy alentadores (Banco Mundial, 1996).

populares. Las soluciones de este tipo, sectoriales y centradas en las áreas más pobres de la ciudad, pueden tener inclusive el efecto perverso de fortalecer el estigma que se atribuye al uso diario de la bicicleta como algo propio de los pobres (Montezuma, 2002).¹⁵ Ello no solamente frena el uso de la bicicleta en los estratos medios y altos de la población, sino que también impide considerablemente su uso en sectores populares.¹⁶ En realidad en este sentido sería necesario considerar a la bicicleta una solución vinculada a la pobreza y no una opción de futuro sostenible. La experiencia internacional muestra que en muchos países en desarrollo la bicicleta es solamente una etapa hacia la motorización.¹⁷

En la realización de infraestructura para vehículos no motorizados se debe tener una visión más amplia del sistema de movilidad: para la bicicleta esto significa considerarla un medio de transporte usado por todos y no solo por la población más pobre, y facilitar soluciones que garanticen un uso cómodo y seguro y les permita adquirir una imagen distinta de la actual.

En la medida en que en muchos países en desarrollo no existe una cultura de la bicicleta de uso cotidiano se requiere una estrategia amplia, jerarquizada y gradual que actúe para el conjunto de la población, y parece ideal también fomentar la bicicleta de uso recreativo, lo que ayudaría a la promoción progresiva de su uso cotidiano.

6. Movilidad y transformaciones urbanas en América Latina

En América Latina siempre ha existido una relación estrecha entre urbanización y transporte público, a diferencia de otras regiones del mundo. En el curso del siglo XX, se han superpuesto o yuxtapuesto diversas tipologías de ciudades, cada una estrechamente ligada con un sistema de movilidad, determinante en cuanto a orientar, acompañar e inclusive frenar la extensión de las ciudades. Es así como el asentamiento colonial, compacto y peatonal, ha sido reemplazado por la ciudad lineal orientada por el tranvía, que a su vez ha sido reemplazada por la ciudad radial, atomizada, donde domina el autobús. La actual metrópolis semicompacta se caracteriza por el déficit de infraestructuras de transporte, el aumento explosivo del automóvil y el funcionamiento deficiente del transporte colectivo.

¹⁵ Es indispensable diferenciar entre bicicleta de uso cotidiano (de lunes a sábado) y de uso recreativo o deportivo (fines de semana). La primera está completamente estigmatizada como un vehículo exclusivo de personas que no tienen otra alternativa económica de movilidad. Los usuarios serían personas que lo hace por necesidad o como vehículo de trabajo (repartidores, mensajeros, porteros y jardineros). La segunda es socialmente aceptada y valorada como un vehículo de recreación o de deporte de las clases medias.

¹⁶ Además de los factores sociales, económicos, técnicos, geográficos, topográficos, climáticos que frenan el uso de la bicicleta estaría un conjunto de aspectos psicológicos y de sistema de valores que usualmente no se toman en cuenta.

¹⁷ Los países del sureste asiático lo demuestran ya que en ellos la bicicleta se ha abandonado cuando los ingresos han permitido acceder a motocicletas u otros medios motorizados.

Los precarios sistemas de organización y gestión del transporte colectivo en las ciudades de América Latina son, en gran medida, el producto, por una parte, de la incapacidad de la administración pública para organizar, controlar o dirigir el transporte, y por otra, de la reducida capacidad de evolución de los grupos “artesanales” de transportadores. Estos últimos para funcionar han creado, por obligación o por necesidad, compañías, cooperativas, sindicatos, comités o empresas y representan la única forma de transporte colectivo. Estas empresas han conservado prácticas de gestión muy particulares, que se remontan a su origen artesanal, bastante alejadas de una gestión de tipo moderno. Esta organización se ha consolidado durante un largo proceso, hasta el punto de convertirse en un auténtico sistema de gestión.

Un diagnóstico exhaustivo hace de la organización del transporte en los países en desarrollo un verdadero “sistema” que no tiene nada que ver con nuestras normas de países industrializados. Regulaciones sociales y funcionales bastante fuertes se esconden detrás de un aparente desorden. En este desorden aparente pueden existir mecanismos de regulación, casi siempre basados en el papel de los actores (Coing y Henry, 1989).

Pocas ciudades de países en desarrollo han logrado mejorar de manera significativa la movilidad urbana. Durante mucho tiempo el caso de Curitiba (Brasil) se constituyó en el único modelo de intervención exitosa; ahora existen más ciudades en América Latina que han afrontado el problema con resultados positivos. Bogotá, desde mediados de los años noventa, ha experimentado una rápida transformación en materia de movilidad urbana y transporte. En un período de tiempo muy corto, la capital colombiana ha logrado mejorar considerablemente la situación, pasando de ser uno de los lugares más caóticos en materia de movilidad a convertirse en una nueva referencia para otras metrópolis latinoamericanas, a pesar de la grave crisis económica y de la violencia que desde años oprimen el país.

Pese a la profunda crisis en que se encuentra el sector privado de la construcción,¹⁸ Bogotá ha modificado en gran parte su fisonomía, con la recuperación de espacio público peatonal, como andenes y parques, la construcción de infraestructura vial, la implantación de vías exclusivas para bicicletas, con una inversión de más de 46.000.000 de dólares de los Estados Unidos.¹⁹ Se introdujo un sistema de movilidad colectiva denominado Transmilenio, una nueva infraestructura para el transporte urbano de pasajeros compuesta de carriles exclusivos, buses articulados y paradas fijas. El sistema se fundamenta en un nuevo esquema operativo, basado en una organización pública de la planificación, el recaudo, el control centralizado y la construcción

¹⁸ Por la crisis económica nacional, el desajuste del sistema financiero, y el desmonte del UPAC (unidad de poder adquisitivo constante), desde mediados de los años noventa, Bogotá y Colombia en general han experimentado una crisis aguda de la construcción, y la construcción de viviendas nuevas se frenó completamente a finales de dicho período.

¹⁹ Se realizaron 205 km de vías reservadas para bicicletas (IDU, 2001).

de infraestructuras y en una operación dada en concesión a operadores privados. En lo funcional, se ha logrado agilizar la movilidad urbana cotidiana en horas punta, reduciendo la congestión y por ende disminuyendo los tiempos de desplazamientos (Ardila, 2000). Además, el programa de restricción a la circulación vehicular denominado “pico y placa”²⁰ ha logrado reducir considerablemente la congestión vehicular, sacando de la circulación el 40% del parque automotor privado en las horas punta y mejorando sensiblemente las condiciones del transporte público.

En lo social, también se han presentado cambios sustanciales. Por una parte, se ha aumentado la cobertura de todos los servicios públicos domiciliarios (agua, electricidad, teléfono y gas), y sólo entre los años 1998 y 2000 se legalizaron 316 barrios, en beneficio de 650.000 personas que consiguieron agua, luz y calles pavimentadas con una inversión de más de 500 millones de dólares. En materia de educación pública se duplicaron los recursos financieros y en el tema de seguridad la tasa de muertes violentas se redujo en 42%. Por otra parte, la mentalidad de la ciudadanía está cambiando y existe una alta aceptación de los programas culturales organizados por la Municipalidad; en efecto, sin el cambio de mentalidad y el apoyo de la ciudadanía hubiese sido imposible imponer medidas como el uso obligatorio del cinturón de seguridad o la restricción del uso de los automóviles (“pico y placa”).

La primera administración que adoptó medidas en esta dirección fue la de Antanas Mockus (1995-1997),²¹ que promovió la formación de una cultura ciudadana, es decir, modalidades distintas de comportamiento y una real apropiación de los espacios de la ciudad por los ciudadanos.

La cultura ciudadana se definió como “el conjunto de actitudes, costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Mockus, 1995). La autoridad política tiene el papel de propiciar una mayor conjunción entre la ley, la ética y la cultura, mediante el estímulo a procesos de autorregulación ciudadana.

Inicialmente, las principales acciones del ejecutivo local se limitaron a una serie de medidas simbólicas e innovadoras, de tipo educativo.²² En una

²⁰ “Pico y placa” es un sistema de racionalización cotidiana del uso del automóvil. Este se efectúa mediante un sistema de control en horas punta, en las cuales se prohíbe la circulación de todos los vehículos particulares durante dos días a la semana entre las 7.00 y las 9.00 horas y entre las 17.30 y 19.30 horas. Se trata de una restricción que no es rígida y que está diseñada para disminuir la presión del automóvil en las horas punta, de manera que los propietarios no compren otro vehículo. Ha sido un programa muy exitoso que se basa en el respeto de la población, puesto que las multas son reducidas (10 dólares de Estados Unidos por infracción).

²¹ Antanas Mockus, catedrático, primer alcalde de Bogotá elegido fuera del sistema de partidos políticos y como expresión de la sociedad civil.

²² Las medidas han sido numerosas y variadas, inclusive algunas bastante impopulares relacionadas con el consumo de alcohol, la fabricación artesanal de pólvora y el porte de armas.

segunda fase, las transformaciones de la administración de Peñalosa (1998-2000) en materia de movilidad fueron aún más allá de la puesta en práctica del ya mencionado Transmilenio, planteando una forma diferente de movilización, de apropiación de la ciudad y su espacio público. Si bien no ha existido un plan integral de movilidad, durante este período se ha logrado ejecutar una serie de proyectos y programas que en su conjunto forman una innovadora estrategia de organización de la movilidad, que replantea la distribución del espacio público entre peatones, vehículos motorizados y no motorizados. El objetivo de muchas medidas ha sido generar un cambio en la mentalidad y en la práctica de la movilidad, que mejore el nivel de vida y haga que la ciudad sea más eficiente y competitiva; se ha dado prioridad al transporte colectivo, se han explorado modos alternativos de movilidad y se ha racionalizado el uso del automóvil. De esta manera, por primera vez se ha tratado de reequilibrar la distribución del espacio entre transporte individual y colectivo, concediendo la prioridad en materia de movilidad a la gran mayoría de los bogotanos, que habitualmente han sido ignorados y han tenido que transportarse en condiciones reducidas de calidad, con un precario sistema de autobuses.

7. Una realidad contrastada entre continentes, países y ciudades

La diversidad y heterogeneidad de la movilidad en los países en desarrollo es más marcada que en los desarrollados. En los primeros, los condicionantes estructurales de la movilidad y sus características dejan ver una tendencia a que en cada contexto se adapten sistemas de movilidad de rasgos muy propios y locales, con una consecuente tendencia a la atomización de las formas de movilidad. En América Latina, a pesar del rápido crecimiento del parque automotor, existe una tendencia a la disminución de la movilidad colectiva formal y un aumento de la informal y de la alternativa, sobre todo peatonal y en bicicleta. Al contrario, en Asia, continente pionero en el uso de la bicicleta y los triciclos, se constata una disminución de estos sistemas en contra de un aumento del número de automotores y sobre todo de motocicletas.

En los países desarrollados, se pueden determinar algunos parámetros más homogéneos de movilidad. Si bien entre continentes como Europa, Asia y Norteamérica pueden existir grandes diferencias socioculturales como las existentes entre Tokio, Ámsterdam o Los Ángeles, en la forma cómo se expresa la movilidad en estas ciudades existen más similitudes que divergencias. En efecto, aunque en la primera predomina el uso del transporte colectivo y sobre todo por vía férrea, en la segunda se realiza en bicicleta más de una tercera parte de los desplazamientos, y en la última, el automóvil es casi hegemónico. En las tres existe una movilidad con rasgos comunes, en todas el nivel del promedio de desplazamientos por persona es de alrededor de tres viajes por día, existe una tasa de motorización elevada y la oferta de infraestructura es abundante. Si bien los tiempos, los niveles de congestión, de contaminación,

las distancias y los modos de desplazamiento son muy diferentes, existen indicadores de movilidad que hacen que tres ciudades tan diferentes puedan tener algunas semejanzas.

La movilidad en las ciudades es un indicador de la dinámica urbana, en la medida en que forma parte del conjunto de actividades indispensables y de los servicios públicos de los asentamientos humanos. Refleja las condiciones socioeconómicas y políticas de vida en las grandes aglomeraciones; cuando la movilidad de la población se dificulta es la urbe entera la que se ve afectada, su funcionamiento y su productividad. La planificación, organización y gestión de la movilidad supone un gran número de implicaciones técnicas, tecnológicas y políticas en presencia de múltiples factores y actores que intervienen en la movilidad, lo que hace indispensable una visión global de la ciudad.

Las transformaciones urbanas están estrechamente relacionadas con los sistemas de movilidad y con las formas de producción del espacio. Para entender el predominio de los precarios sistemas privados de transporte urbano en los desplazamientos cotidianos de la mayor parte de la población en las ciudades latinoamericanas, se deben considerar los mecanismos de crecimiento urbano, junto con el hecho de que los autobuses viejos, manejados por operadores informales, se han adaptado muy bien a las condiciones sociales y económicas, pero también políticas y espaciales de la mayoría de la población. La adaptabilidad a los contextos urbanos más diversos y complejos es una característica estructural que dificulta la transformación y modernización de los actuales sistemas de transporte colectivo en América Latina.

La reciente transformación de Bogotá es gran parte el resultado de un largo proceso llevado a cabo en los años noventa, durante el cual lo más importante ha sido la complementariedad entre dos administraciones diferentes. Éstas plantearon la adopción de medidas individuales distintas, en campos de acción complementarios y no concurrentes: una redefinición ciudadana y una redefinición urbanística. Sin embargo, se generó una continuidad entre las administraciones que fue inclusive más fuerte que la voluntad de ruptura que en algún momento existió.

A pesar de que la relación entre redefinición ciudadana y urbanística en el ámbito de la gestión pública local requiere simultaneidad, en el caso bogotano la separación entre una y otra en dos periodos consecutivos resultó ser también de gran utilidad. Esto permite afirmar que en el caso de las ciudades latinoamericanas en general y las colombianas en particular, la complementariedad entre las administraciones puede ser más importante que la continuidad de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, Arturo (2000), "Cómo vamos en movilidad vial", *Cambios en la calidad de la vida de la ciudad 1998-2000*, Bogotá, D.C., El Tempo/Fundación Corona/Cámara de Comercio de Bogotá/Instituto Fes de Liderazgo.
- Banco Mundial (1996), *Sustainable Transport: Priorities for Policy Reform*, Washington, D.C., mayo.
- CEDE-ORSTOM (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico-Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación) (1997), *Mobilité spatiale dans l'aire métropolitaine de Bogota*, Actas de Seminario, Bogotá, D.C., ORSTOM-UNIANDES (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico-Universidad de los Andes).
- Cadene, Philippe (1995), "Les grandes villes des pays faiblement développés"; "Les très grandes villes", *L'auto et la ville*, Gabriel Dupuy (comp.), París, Flammarion.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)) (1999), *Basic Facts on Urbanization*, Nairobi.
- Coing, Henri y Etienne Henry (1989), *Pour une approche transversale des services urbains en P.E.D.*, Communication aux journées internationales de Lille, noviembre.
- DDA (Delhi Development Authority) (1990), *Master Plan for Delhi, 2001*, Nueva Delhi.
- Dupont, V. y A. Mitre (1994), "Population Distribution, Growth and Social-economic Spatial Patterns in Delhi", Working paper series, N° E/164/94, Nueva Delhi.
- El Mankouch, Saïd (1997), "L'automobile dans les métropoles du Maghreb", *Mobilité et politiques de transports dans les villes en développement*, Xavier Godard (comp.), actes N° 55, Arcueil, Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y su Seguridad (INRETS), junio.
- Fainboim, Israel y Carlos Jorge Rodríguez (2000), "Crisis fiscal y financiación del metro de Bogotá", *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: retos y realidades*, Ricardo Montezuma (comp.), Veeduría Distrital – Injaviu – El Tiempo, Bogotá, D.C.
- Figueroa, Oscar (1997), "La voiture dans les systèmes urbains en Amérique Latine", *Mobilité et politiques de transports dans les villes en développement*, Xavier Godard (comp.), actes N° 55, Arcueil, Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y su Seguridad (INRETS), junio.

- Godard, Xavier (comp.) (1997), *Mobilité et politiques de transports dans les villes en développement*, actes N° 55, Arcueil, Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y su Seguridad (INRETS), junio.
- Henry, Etienne (1994), *Curitiba et Recife, dans l'expérience brésilienne d'organisation des transports*, Arcueil/Levallois-Perret, Cooperación para el Desarrollo y el Mejoramiento de de los Transportes Urbanos y Periurbanos/Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y su Seguridad (CODATU/INRETS).
- IDU (Instituto de Desarrollo Urbano) (2001), *Informe de construcción de ciclo rutas*, Bogotá, D.C.
- Mockus, Antanas (1995), *Plan de Desarrollo Distrital 1995-1997, "Formar ciudad"*, Bogotá, D.C., Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT).
- Montezuma, Ricardo (2002), *El Transporte no motorizado en los países en desarrollo*, Bogotá, D.C., Fundación Ciudad Humana.

CIUDAD Y SOSTENIBILIDAD

Desarrollo urbano sostenible

Rod Burgess *

Este artículo presenta de manera crítica el concepto y las políticas de desarrollo urbano sostenible sugeridas o puestas en marcha actualmente en los países en desarrollo. El propósito no es simple, ya que esto significa determinar, primero, qué se entiende por desarrollo sostenible, segundo, qué se entiende por desarrollo urbano y, tercero, en qué medida las políticas inciden sobre las modalidades y las dinámicas del desarrollo urbano. Sobre estas cuestiones los puntos de vista son muchos y en general diversos.

Como se verá más adelante, si bien al concepto de sostenibilidad se dan interpretaciones contrastantes, en todas está presente la preocupación por el medio ambiente. Aunque la relación hombre/naturaleza como una prioridad para la arquitectura y la urbanística pueda aparecer una idea reciente, ella estaba bien presente desde la antigüedad. Pensar que la humanidad podía “escapar” a la naturaleza o “dominarla” es una de las locuras que caracterizaron a la cultura occidental, al menos a partir del Iluminismo. Según Thomas Hobbes, filósofo inglés del siglo XVI, el pensamiento no puede ser separado del objeto que piensa. Los seres humanos tienen necesidades materiales que pueden ser satisfechas sólo mediante la extracción de bienes naturales (los recursos), del consumo de estos bienes (la mercadería) y de la eliminación de los desechos, recuperándolos en el ciclo de la naturaleza misma (la naturaleza como contenedor).

La cuestión ya no es por qué el tema de la sostenibilidad se transformó en una prioridad, sino más bien por qué dejó de serlo. No puede sorprender que en estos años el “desarrollo sostenible” se haya transformado en el paradigma teórico y político dominante, dado que el tamaño de los problemas del medio ambiente se ha constituido en uno de los temas principales de nuestro tiempo.

Qué se entiende por “desarrollo urbano” no es menos difícil. Para satisfacer las necesidades materiales e inmateriales de las personas es necesario que la sociedad organice en el territorio los sistemas de producción, de

* Rod Burgess enseña a la Oxford Brookes University y en la Technische Universiteit Delft.

circulación y de los asentamientos humanos. Sin embargo, la proliferación en los años noventa de políticas y conceptos –algunos de los cuales son claramente contradictorios– sobre la cuestión del desarrollo urbano sostenible indica la presencia de opiniones profundamente divergentes sobre qué se debe entender por “desarrollo urbano sostenible” y sobre cómo alcanzarlo. Esto no debe sorprender dado que en aquellos años, a las diferentes opiniones sobre qué se debería entender por “sostenibilidad” y por “desarrollo”, se agregaron las diversas interpretaciones sobre la relación entre sociedad y espacio, sobre la naturaleza del proceso de urbanización, la estructura y la dinámica del desarrollo urbano y sobre en qué medida las políticas de desarrollo urbano sostenible deberían basarse en el mercado, el Estado o el sistema comunitario.

1. Estrategias de desarrollo urbano sostenible

A partir de los años setenta la conciencia de que las actividades humanas tienen impacto sobre el medio ambiente creció rápidamente, junto a una nueva demanda de bienes y servicios ambientales ligados al aumento demográfico, el alza de los niveles de vida y el número cada vez mayor de personas que viven en pobreza extrema. En esos años se fue difundiendo el concepto de la existencia de “límites ambientales” que podían volver “insostenible” el modelo de desarrollo económico y social de los países avanzados, modelo que habría llevado al colapso del ecosistema. Diversas simulaciones, que extrapolaban los ritmos del crecimiento demográfico, las capacidades técnicas y los niveles de consumo, la disponibilidad de recursos y su uso, tendieron a demostrar que este colapso se verificaría en el año 2050 (Meadows y otros). También, junto a los daños provocados por la riqueza, emergió la preocupación por la degradación ambiental como consecuencia del bajo nivel de desarrollo y de la pobreza existentes en muchos países.

En los años ochenta se agravaron los impactos ambientales de la contaminación asociada a la producción de residuos provenientes de las actividades de la agricultura, la industria, la minería, los transportes y, en general, de la urbanización y las modalidades de consumo doméstico. Se reconoció que la liberación de sustancias o de energía en la biosfera provocaba efectos acumulativos sobre el medio ambiente, poniendo en riesgo la salud de la población y causando gravísimos daños a los sistemas ecológicos. Se afirmó que la modificación de los ciclos biogeoquímicos y la contaminación hídrica, atmosférica y del suelo representaban una amenaza para la integridad del equilibrio ambiental del planeta. La naturaleza, usada como descarga para absorber y neutralizar los desechos de las actividades humanas, ya no estaba en condiciones de seguir produciendo en cantidad y calidad los recursos naturales (agua, aire y tierra) para el sustento humano.

A partir de mediados de los años ochenta la transferencia y difusión en los países en desarrollo de modelos de producción y consumo de los países avanzados hicieron surgir una serie de nuevos problemas a escala mundial,

como la contaminación transfronteriza, la proliferación nuclear, la reducción de la capa de ozono y el calentamiento del planeta. Se reconoció que el uso insensato de los combustibles fósiles estaba en la base del efecto invernadero, y que los cambios climáticos en el planeta daban origen a cuantiosos costos económicos, sociales y ambientales.

Luego del rápido aumento de los consumos energéticos, sin alternativas tecnológicas al uso de las fuentes energéticas tradicionales, la cuestión ambiental empezó a ocuparse cada vez más de las consecuencias que los usos energéticos podían tener sobre el desarrollo económico, social y espacial. El uso eficiente de las fuentes energéticas, el agujero de ozono y el efecto invernadero se transformaron en las cuestiones ambientales dominantes, dado que la humanidad se dio cuenta de que la "tolerancia" de las reservas mundiales no es ilimitada y que existe el peligro de superar umbrales desconocidos, con efectos mucho más desastrosos.

Al comienzo la respuesta a los problemas ambientales fue lenta, y según algunos ha permanecido por debajo de aquello que sería necesario. No se puede negar que se lograron algunos avances relevantes, en el plano teórico y en el de las políticas, desde que se tomó conciencia de que la difusión del modelo de desarrollo de los países industrializados habría llevado o al colapso ambiental mundial, o, por el contrario, precisamente debido a las limitaciones ambientales, al colapso del modelo mismo. También se tomó conciencia de que la crisis del medio ambiente atañe a los distintos niveles territoriales, y lleva en sí el germen de una crisis de proporciones mundiales. Por esto es necesario un nuevo "paradigma del desarrollo", fundado sobre parámetros ambientales, sociales, económicos y de alcance mundial.

Hacia fines de los años ochenta las formulaciones iniciales del concepto de "sostenibilidad" se formalizaron en la teoría del "desarrollo sostenible", que desde aquel momento se propuso como el paradigma dominante del desarrollo. La definición más compartida de "desarrollo sostenible" es la del Informe Brundtland de 1987, según la cual el desarrollo es sostenible si satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer sus propias necesidades. Esta definición se retomó y amplió en la Declaración de Río (Naciones Unidas, 1992), y el Programa 21 que la acompaña elaboró ulteriormente los temas, los objetivos y los instrumentos para alcanzar un desarrollo sostenible al interior de los diversos componentes de un camino que conduce al desarrollo. Los países firmantes de la Declaración de Río se empeñaron en traducir a políticas nacionales las recomendaciones que ella contiene.

A partir de los años noventa se propusieron numerosas interpretaciones del desarrollo sostenible;¹ la mayor parte de ellas se funda en algunas consideraciones del Informe Brundtland y del Programa 21, a saber:

¹ Se llegaron a identificar alrededor de 200 definiciones.

- es necesario promover caminos hacia el desarrollo que preserven, y si es posible mejoren, la calidad del ambiente para las generaciones presentes y futuras;
- las condiciones de vida deben ser mejoradas exclusivamente dentro de los límites de las capacidades de los diversos ecosistemas;
- debe evitarse o reducirse al mínimo cualquier transferencia de tipo social, espacial o temporal de las consecuencias y de los costos sobre el medio ambiente.

El consenso difundido en torno a estos objetivos denota que en el concepto de “desarrollo sostenible” han entrado a formar parte estable las tres dimensiones fundamentales: ambiental, social y económica, y espacial, desde la escala local a la mundial.

No obstante, la vaguedad y la generalidad de esta formulación dieron paso a numerosas críticas, dado que ella permite etiquetar de “sostenibles” políticas de signo opuesto y da lugar a que fuerzas políticas que se colocan en posiciones distantes se puedan presentar como paladines del desarrollo sostenible. Muchos de los puntos débiles del Programa 21 y de las políticas nacionales que fueron adoptadas derivan del intento de hacer congeniar posiciones irreconciliables.

2. Desarrollo urbano sostenible

A partir de los años noventa comenzó a abrirse camino la hipótesis de que del desarrollo sostenible era necesario hablar en particular en relación con la urbanización. Los avances teóricos y las políticas introducidas luego del Informe Brundtland y del Programa 21 tuvieron dos efectos principales: la afirmación de la dimensión ambiental en la planificación urbana y en la arquitectura, y el reconocimiento de que cada intervención que tenga que ver con la organización y con la producción de espacio a cualquier escala debe fundarse en una racionalidad global.

La urgencia en adoptar políticas de desarrollo urbano sostenible se impuso en el cuadro de la fuerte urbanización registrada por todos los países, sobre todo aquellos en desarrollo. Quedó en evidencia que el proceso de urbanización contribuía significativamente a los cambios de las condiciones ambientales y que las ciudades eran los lugares de algunas de las principales modificaciones que se estaban verificando en los ciclos biogeoquímicos. El problema concernía también a las consecuencias que estos cambios podían desencadenar en las ciudades.

Factores distintos, como el aumento de la población, la rápida urbanización de los países en desarrollo, la formación de ciudades de grandes dimensiones, la ampliación de la condición urbana como tipo de vida y la difusión del uso del automóvil contribuyeron a problemas de escala local, como la reducción de las áreas no edificadas, de los hábitat naturales, de los recursos hídricos, el aumento de la congestión y de la contaminación y el

agravamiento del problema de los desechos. A esto se han agregado nuevos problemas a escala mundial, en particular, el impacto que la urbanización puede tener en el calentamiento de la Tierra, en la contaminación transfronteriza, la reducción de la capa de ozono y el consumo de los recursos.

Muchas iniciativas internacionales tuvieron su inicio en aquellos años, como *Healthy Cities Programme* de la Organización Mundial de la Salud (1992), *Sustainable Cities Programme* de UN-Hábitat, *Environmental Policies for Cities in the 90s* del OCDE (1990), el Programa Local 21 y el Programa 21 Urbano del PNUMA, el "Libro verde sobre el ambiente urbano" de la Comisión Europea (1990), el cual fue seguido por el 5° Programa para el ambiente (1992) y *Sustainable City Project* del Grupo de expertos sobre el medio ambiente urbano (1994).

Algunas instituciones no gubernamentales como *Friends of the Earth* (Elkin y otros, 1991), o el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) y su Carta de Aalborg formularon pautas para el desarrollo urbano sostenible, y organismos internacionales como OCDE, PNUMA, UN-Hábitat y el Programa de Gestión Urbana (PGU) del Banco Mundial pusieron en marcha iniciativas específicas como el Observatorio Urbano Mundial para identificar y poner en marcha indicadores adecuados de sostenibilidad urbana.

La sostenibilidad urbana ha sido asumida por muchos gobiernos como uno de los objetivos prioritarios, ya sea entre países desarrollados o entre aquellos en desarrollo. En muchas ciudades, la presión de asociaciones y de expertos llevó a la definición de estrategias de intervención centradas en el desarrollo sostenible, como lo demuestra la adopción del Programa Local 21 por un número creciente de gobiernos locales. La literatura al respecto tuvo un importante crecimiento y el tema de la sostenibilidad ya constituye un elemento esencial en el debate sobre la arquitectura y la urbanística.

La atención se ha concentrado en muchas cuestiones. Entre ellas se deben señalar en particular:

- la globalización del proceso de urbanización con la transferencia de las externalidades ambientales desde la ciudad al territorio;
- la importancia del tema ambiental en el contexto de la sostenibilidad urbana y de sus modelos de desarrollo;
- las consecuencias sociales y económicas de la degradación ambiental en las ciudades;
- el papel fundamental que asume, desde el punto de vista ambiental, el acceso a los servicios urbanos;
- el impacto que los proyectos de arquitectura y las políticas urbanísticas pueden tener en el ambiente.

Existe cierto nivel de consenso respecto del tema del desarrollo urbano sostenible en cuanto al carácter, las dimensiones y la tendencia de la transición urbana, y respecto del aporte que a todos los niveles hacen las ciudades al desarrollo sostenible y, viceversa, a la relevancia que la sostenibilidad asume sobre la propia calidad de la vida urbana.

Sin embargo, las distintas interpretaciones del tema en los años noventa, junto a las diversas y no poco contrastantes políticas puestas en marcha, mostraron las profundas divergencias existentes en cuanto a lo que debía entenderse por “desarrollo urbano sostenible” y qué hacer para obtenerlo. Algunos señalaron que no se puede considerar la urbanización una causa de la “insostenibilidad” del desarrollo, otros siguieron viendo la ciudad como un objeto intrínsecamente no sostenible. Lo que aparece claro entre ambas posiciones es que el tema de la sostenibilidad no puede enfrentarse por fuera de la urbanización y del crecimiento urbano.

3. La globalización de la urbanización

En el siglo pasado la población urbana del planeta pasó de poco más del 10% a casi el 50% del total y, según las proyecciones más recientes, entre 1975 y 2030 la tasa de urbanización pasará del 37,9% al 60,3%, con un incremento en valor absoluto de 1.540 millones a 4.890 millones de personas (Naciones Unidas, 1999). Resulta evidente que el problema del desarrollo sostenible tiene que ser considerado en el marco de la transferencia de población y recursos desde las áreas rurales y desde las actividades agrícolas a la ciudad; es decir, a la industria y a los servicios. Sin embargo, el desarrollo urbano sostenible depende también de los desequilibrios entre el nivel y la rapidez de la urbanización de los países del Norte y de los países en desarrollo.

En los países desarrollados el problema no es el rápido crecimiento de las ciudades. Ya en los años cincuenta, en la mayor parte de estos países el proceso de urbanización había sustancialmente concluido y se presentaba el cuadro de la llamada transición demográfica, donde altas tasas de urbanización iban acompañadas de bajas tasas de natalidad y de crecimiento urbano. Entre 1975 y 2030 el nivel de urbanización de los países desarrollados pasará del 70% al 83,5%, es decir, de un poco más de mil millones a 1.210 millones de personas, con una tasa de crecimiento que a fin de siglo será cercana a cero.

No es entonces el crecimiento demográfico lo que constituye el problema de un desarrollo sostenible, sino el crecimiento económico, el aumento en los estándares de vida y de los niveles de consumo con el consiguiente fuerte aumento de la demanda de suelo, energía, agua y bienes alimentarios, junto a un firme incremento de la producción de desechos y de productos contaminantes, de los cuales, por otra parte, no se prevé ninguna reducción significativa en los próximos años.

Junto con la rápida pérdida de suelos agrícolas y de áreas naturales causada por la expansión de los asentamientos humanos de baja densidad hacia las áreas limítrofes de las metrópolis y de los grandes centros urbanos,² ha ido creciendo la preocupación por los efectos del aumento del consumo energético y de la emisión de óxido de carbono. En 1996, Estados Unidos,

² La estimación es de alrededor de 2% cada diez años sólo en Europa occidental.

Canadá, la Unión Europea, Japón y Australia, que tienen una población igual al 16,7% de la población mundial, producían el 53,6% de todas las emisiones de óxido de carbono, y más de tres cuartas partes de ellas provenían de actividades urbanas como la producción industrial, los transportes y los usos residenciales, con las emisiones derivadas del sector transportes en fuerte aumento. En 1990 la población urbana de los Estados Unidos recorría en promedio 2.000 kilómetros más al año con respecto a diez años antes (Newman, Kenworthy, 1989; Newman, 1999), y la densidad urbana había descendido a 14 hab/ha. Es evidente que si un modelo similar de desarrollo social y urbano se extendiera a todos los países, el ecosistema del planeta tendría serias probabilidades de colapsar.

En los países en desarrollo, el proceso de urbanización sigue adelante a ritmo sostenido. Hacia el fin del siglo XX buena parte de los mismos estaba todavía en el inicio o en medio de la transición demográfica y urbana, con tasas de urbanización relativamente bajas, pero con un crecimiento de la población urbana bastante rápido a causa de un crecimiento natural que se mantiene elevado y con una fuerte inmigración desde el campo.

En 1975 sólo el 26,8% de la población de los países en desarrollo era clasificada como urbana. Las Naciones Unidas estiman que en 2030 la tasa de urbanización será del 56,3%, con un aumento en valores absolutos de casi cinco veces, de 810 millones a 3.880 millones, cuando todavía la transición urbana estará lejos de finalizar. Mientras en 1975 la población urbana de los países en desarrollo era ligeramente superior a la de los países desarrollados, en 2030 la proporción será de casi 4 a 1. La mayor parte del crecimiento tendrá lugar en África subsahariana y en Asia, mientras que América Latina, tomada en su conjunto, ya hoy posee tasas de urbanización similares a las de los países desarrollados.

En muchos casos el modelo de ciudad a alcanzar es aquel de los países desarrollados, pero el lentísimo crecimiento económico, los recursos financieros limitados, la falta de viviendas, de infraestructuras y de servicios, las condiciones de pobreza en las cuales se encuentra gran parte de la población urbana y el continuo aumento demográfico en las grandes ciudades llevaron a resultados muy diversos de los esperados. Esto implica también que se debe afrontar, también en estos países, un problema de sostenibilidad importante. Como alguien recalcó, a las escorias de la afluencia se ha agregado la contaminación de la pobreza.

4. Los componentes del desarrollo urbano sostenible

Las diversas interpretaciones dadas al tema y a las políticas de desarrollo urbano sostenible pueden analizarse desde los tres principios de la sostenibilidad:

a) Sostenibilidad ambiental

Un elemento esencial de la sostenibilidad es haber reconocido que los costos ambientales de la urbanización no pueden traspasarse a las generaciones futuras, mirando solamente los beneficios inmediatos sin considerar los costos en un período prolongado. Se trata del principio de la “equidad intergeneracional”, del hecho de que es necesario garantizar a las generaciones futuras una cantidad de bienes al menos iguales a los que disponemos hoy (capital natural constante).

No es para nada fácil realizar un objetivo de este tipo. En primer lugar, porque no sabemos con precisión cómo funcionan los sistemas ambientales y, sobre todo, cómo interactúan. En segundo lugar, los valores y costos de los bienes ambientales son temas que deben todavía ser precisados; además, no estamos en condiciones de establecer en qué medida se permite sustituir capital natural por capital material sin producir efectos negativos; en fin, existen problemas para definir y medir los recursos naturales, incluidos aquellos que hoy no son reconocidos como tales, porque no existen las tecnologías que permitan su explotación (relación tecnología/recursos). Se debe agregar también que no sabemos cómo definir cuáles y cuántos recursos deberían reservarse a las generaciones futuras, dado que no sabemos cuándo se estabilizará el crecimiento demográfico, ni cuál será el estándar de vida considerado socialmente aceptable y sostenible.

Se pueden hacer algunas observaciones respecto de la forma en que los diversos enfoques del tema del desarrollo urbano sostenible han buscado resolver tales cuestiones:

i) Se ha reconocido que muchos recursos naturales y los ecosistemas que los producen no son ilimitados, y que es limitada también la capacidad de absorción de los ecosistemas urbanos, y sus funciones de “reservas”. La equidad intergeneracional y el capital natural constante, elementos comunes a todas las nociones de desarrollo urbano sostenible, deben traducirse en conservación de los recursos y minimización de sus usos injustificados.

La conservación de los recursos requiere políticas que reduzcan el uso de los recursos no renovables y que garanticen el uso sostenible de aquellos renovables como el agua, el suelo o la vegetación, con tasas de sustracción no superiores a las de reproducción. La producción de desechos debe permanecer dentro de los límites de la capacidad de absorción de las reservas en sus diferentes escalas, sean ellos renovables, como en el caso de la capacidad de los ríos de biodegradar las sustancias en ellos acumuladas, o no renovables, como el caso de la permanencia de elementos químicos en la biosfera. Es necesario definir la capacidad de carga de las diversas “reservas” y se debería utilizar siempre el “principio de precaución”, ya que puede haber límites y umbrales cuya existencia aún se desconoce o que no son suficientemente seguros.

En esta perspectiva se definieron diversos conceptos e instrumentos para las políticas:

- el reciclaje, la reutilización y la recuperación de recursos urbanos, en particular de los suelos contaminados;
- el uso de tecnologías, materiales, procesos y proyectos que favorezcan la conservación de los recursos y la reducción de los desechos;
- mayores inversiones para la mantención, en particular de las infraestructuras urbanas;
- una regulación más rígida de la producción y la biodegradabilidad de los desechos;
- la eliminación de subsidios y la introducción de impuestos, en particular al uso de la energía, con el fin de reducir los consumos y promover el uso de fuentes energéticas alternativas;
- el apoyo a proyectos, procesos, tecnologías, instalaciones y materiales que permitan un menor consumo energético, en particular en las construcciones y en el transporte.

Se han difundido políticas “verdes”, como el establecimiento de zonas con arboledas, el apoyo a la agricultura y a los huertos urbanos, la creación de nuevas áreas verdes, parques y jardines de barrios, la salvaguardia ambiental de las cuencas hidrográficas, la protección de las faldas acuíferas y de los ambientes naturales alrededor de las áreas urbanas.

El objetivo de aumentar la densidad urbana a través de formas, estructuras y funciones de la ciudad orientadas a la sostenibilidad, en particular en lo atinente a los consumos energéticos y a la contaminación atmosférica, llevó a una reconsideración de los méritos de las “ciudades jardines” y de las “ciudades compactas” junto a la introducción de nuevos planteamientos relativos a la planeación arquitectónica y urbanística (Jenks y otros, 1996; Burgess, 2000).

ii) Existe un gran consenso respecto del principio precautorio, sobre el hecho de que puedan existir límites y umbrales desconocidos o poco seguros, y que se deba tener siempre gran cautela cuando se interviene en un ambiente urbano. De esta consideración derivó el instrumento cada vez más difundido de la evaluación del impacto ambiental para establecer la prioridad de las intervenciones, sobre la base de los posibles riesgos ambientales ligados a la realización de determinadas políticas urbanas o a proyectos específicos.

iii) En tercer lugar, y con hipótesis profundamente diversas, los diferentes enfoques de la sostenibilidad urbana concuerdan con la idea de que planos y proyectos deben tener en cuenta de forma explícita las cuestiones ambientales, ante todo los consumos energéticos, totalmente descuidados en la urbanística y en la arquitectura racionalista y posracionalista. Se han puesto en discusión todas aquellas posiciones que pensaban que la naturaleza podía ser “dominada”, considerada un pozo sin fondo, y para las cuales la dimensión ambiental simplemente no existía. Al contrario, se logró un consenso general respecto del hecho de que el tema del medio ambiente es un tema esencial en la creación del espacio urbano, y que la salvaguardia de la naturaleza debe ser parte constitutiva de la planeación arquitectónica y urbanística. Nace de aquí la perspectiva en torno a la idea de “local” y a sus diversas articulaciones.

iv) El acento puesto en el medio ambiente urbano y en lo “local” en las políticas de desarrollo urbano sostenible evidenció que el tema ambiental presenta formas y problemas que difieren profundamente de ciudad a ciudad, con lo cual es necesario responder con políticas diversificadas. En esta óptica se reconoció también que, frente a la especialización funcional tradicionalmente impuesta con la zonificación de uso del suelo, un uso mixto de los suelos es el camino más apropiado a seguir.

La elaboración de planos y proyectos sostenibles desde el punto de vista ambiental ha introducido una serie de nuevos conceptos e instrumentos de intervención. Entre los principales se destacan:

- el concepto de recursos renovables y no renovables, de los servicios ambientales urbanos, el análisis del ciclo de vida de los productos, y la capacidad de carga ambiental a nivel urbano;
- la elaboración de nuevas hipótesis y métodos de elaboración de indicadores de desarrollo sostenible;
- los intentos de medir el impacto ambiental de la ciudad y de las políticas urbanas a través de los conceptos de “impronta ecológica urbana sostenible” (Rees, 1992, 1999), de auditorías ambientales y de evaluaciones de impacto;
- el desarrollo de conceptos y técnicas para medir los efectos de las condiciones ambientales en la salud, la calidad de la vida y la productividad urbanas;
- el desarrollo de un conjunto de hipótesis e instrumentos en el ámbito de la planificación urbanística, del uso de los suelos y de la organización del transporte, en el marco de una “compactación” urbana.

Paralelamente, aparecieron divergencias profundas sobre el modo de concebir las cuestiones ambientales urbanas y sobre las políticas que es necesario adoptar para garantizar la sostenibilidad. La mayoría de las políticas de desarrollo urbano sostenible se basa en un modelo de ciudad, desde una perspectiva al interior de la ciudad y a partir del marco institucional y de los mecanismos de planificación económica, social y espacial existentes. En la mayor parte de los casos simplemente se introdujo la dimensión ambiental en el seno de las decisiones sobre los usos del suelo, los usos energéticos, el sistema de transportes o del desarrollo económico, buscando medir las eventuales consecuencias sobre el ambiente. El tema del medio ambiente no fue casi nunca afrontado en las estrategias de planificación de modo estructurado y coordinado, mediante el diseño de líneas de intervención precisas, acompañadas de otros tantos objetivos precisos y de los recursos necesarios. En algún caso se avanzó la hipótesis de la “ciudad verde”, la ciudad en condiciones de obtener una completa sostenibilidad económica y ambiental (Morris, 1990); sin embargo, los enfoques de este tipo fueron criticados con fuerza y abandonados rápidamente.

Entre los partidarios del desarrollo sostenible, se llegó a argüir que desde el punto de vista ambiental, la ciudad es por definición no sostenible, tanto porque su estructura es parasitaria como porque es un producto alienante de tecnologías de producción de masa y de organizaciones a gran escala (Schumacher, 1973). Según esta visión, un mejoramiento de las condiciones de sostenibilidad se puede lograr sólo revirtiendo la tendencia a la concentración urbana a favor de modelos de asentamientos dispersos, de pequeñas comunidades locales y producciones domiciliarias, basadas en las nuevas tecnologías informáticas (Graham, 1995).

Aunque factores como la localización, la organización del espacio y los modos del funcionamiento de la ciudad son importantes, otros autores sostienen que si se quiere lograr una mayor sostenibilidad urbana es necesaria la integración entre las políticas de sostenibilidad urbana y rural (Price, Tsouros, 1996).

Otros postulan que interpretaciones de este tipo no captan la verdadera naturaleza del ambiente urbano: la ciudad provocaría mutaciones de los ciclos biogeoquímicos capaces de crear un propio ecosistema, cuya sostenibilidad se puede garantizar sólo si se llegan a reproducir las condiciones de "equilibrio dinámico" que caracterizan a los ecosistemas naturales (OCDE, 1990).

b) Sostenibilidad social y económica

Para mejorar las condiciones de vida urbana sin aumentar ulteriormente el consumo de recursos y la producción de desechos, no se puede reaccionar sólo a partir de la doctrina de la oferta. El medio ambiente está conectado estrechamente con la demanda que surge de los modelos dominantes de desarrollo y de las consiguientes modalidades de producción y de consumo. La mayoría de las posiciones elaboradas sobre el tema de la sostenibilidad urbana introdujeron la noción de sostenibilidad socioeconómica, que asume como indispensable tanto el crecimiento económico como los principios de la equidad intrageneracional y de la justicia social. También sobre este terreno las opiniones divergen, de modo particular en el cuadro de las estrategias de molde neoliberal hoy dominantes.

En la óptica del desarrollo sostenible para responder a las necesidades básicas, aquellas hoy insatisfechas y aquellas futuras vinculadas al crecimiento demográfico y a las expectativas de un mejoramiento de la calidad de la vida, es necesario el crecimiento económico y por lo tanto aceptar un aprovechamiento de los recursos naturales, de los servicios ambientales y la utilización del ambiente como un reservorio. Si la población del planeta al fin del siglo se ha duplicado, como las proyecciones nos han permitido estimar, es necesario no subvalorar los aspectos cuantitativos de la sostenibilidad definida en el Informe Brundtland, es decir, el empeño por satisfacer las necesidades primarias asegurando ingresos, bienes para la producción, y seguridad económica para los grupos más vulnerables, como las personas

mayores, los enfermos, los pobres, los discapacitados y los sin trabajo. Por lo demás, la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece el derecho a un adecuado nivel de vida en términos de salud y de bienestar, lo que significa suficiente alimentación, ropa, cobijo, acceso a la atención médica y a los servicios materiales y sociales de base.

Tanto el desarrollo como la falta de desarrollo pueden tener consecuencias negativas sobre el ambiente. La lucha contra la pobreza y las desigualdades sociales debe ser parte de cualquier política de desarrollo urbano sostenible. Es cierto que en una situación de pobreza, un uso sostenible de los recursos y una correcta gestión de los desechos no son una prioridad y la supervivencia cotidiana está antes que cualquier otra consideración sobre las generaciones futuras.

El problema es particularmente agudo en las ciudades de los países en desarrollo, donde vive la mayoría de la población urbana y donde las familias en condiciones de pobreza representan alrededor de la cuarta parte del total, porcentaje que según el Banco Mundial no está destinado a disminuir en un tiempo breve. Al contrario, con el crecimiento demográfico la cantidad de población pobre que vivirá en la ciudad aumentará ulteriormente (Banco Mundial, 2001). Las consecuencias de la falta de infraestructura y servicios en la salud y la productividad de la población pobre son ampliamente reconocidas, como también los efectos de la degradación ambiental en los barrios pobres que impacta en las condiciones económicas y sociales, es decir en el aumento de la delincuencia, de la alienación, del vandalismo y de la fuga de las pocas actividades económicas todavía presentes en estas áreas.

Resulta difícil lograr que los pobres (y los menos pobres) alcancen niveles de ingresos tales que les permitan transformar las necesidades en demandas efectivas a ser satisfechas con la extensión de las redes y de los servicios urbanos, cuando menos aquellos primarios. La relación que existe entre pobreza e ingresos bajos, por un lado, y degradación de las condiciones sociales, económicas y ambientales, por el otro, explica que en los países en desarrollo la sostenibilidad urbana signifique en primer lugar resolver estos problemas, y sólo en un segundo plano hacer frente a otros problemas, como la contaminación.

Existe un amplio consenso respecto de que ninguna sostenibilidad urbana puede alcanzarse si no se resuelve el problema de las externalidades ambientales y de los desequilibrios sociales, económicos y políticos. La incapacidad del mercado de internalizar los costos del desarrollo urbano, como el uso de los escasos recursos, la contaminación, los riesgos para la salud o la congestión, junto a su traspaso a los grupos sociales más débiles y de ingresos más bajos, son dos nudos fundamentales del desarrollo sostenible. La incapacidad del mercado de hacer pagar de modo adecuado el uso de los bienes y servicios ambientales "gratuitos", sean ellos recursos como el aire, el agua, o la eliminación de los desechos, llevó a lo que se denominó "la tragedia de los comunes" (Hardin, 1968), es decir, a la apropiación para usos privados de los recursos públicos. Cuando existen fuertes desequilibrios sociales y económicos, y el acceso a los bienes y servicios ambientales y la posibilidad

de evitar estos efectos están determinados esencialmente por el nivel de ingreso, estos costos recaen inevitablemente sobre las franjas más débiles y pobres de la población. Una real sostenibilidad urbana implica que todos los costos ambientales sean internalizados por los que contaminan y los que utilizan los bienes ambientales, a través de un adecuado sistema de precios y de instrumentos financieros, junto con la adopción de medidas concertadas para reducir los desequilibrios sociales y económicos.

Las políticas de desarrollo urbano sostenible tienen que asumir el principio de la justicia social también, porque se necesita una distribución más equitativa de los recursos y de los ingresos urbanos para satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales en un marco de sostenibilidad. La integración y la estabilidad social no son sólo una condición para el desarrollo sostenible, sino que para obtenerlas es necesario que los estratos más débiles de la población participen directamente en el proceso de toma de decisiones y su puesta en marcha.

Según el Programa 21, ello requiere un claro reconocimiento de los derechos políticos de la población, porque para introducir medidas que promuevan la sostenibilidad es necesario que haya consenso y que se movilicen los recursos necesarios. Reclama aún más un contexto político democrático fundado en el respeto de los derechos civiles y políticos, la descentralización de las responsabilidades y de los poderes hacia los gobiernos locales democráticos, confiables y transparentes, y la participación efectiva y directa de los grupos y de las asociaciones de base. En las propuestas avanzadas en la Conferencia sobre el Medio Ambiente en Rio de Janeiro, al nivel local de gobierno se le asigna un papel fundamental al interior de las estrategias de desarrollo urbano sostenible, lo que se pondrá en práctica a través de las iniciativas previstas en el Programa 21, con la participación de todos los actores urbanos.

Se han registrado notables avances en la definición de los principios y de los instrumentos para medir los costos ambientales, como el análisis costos/beneficios, nuevos indicadores ambientales y de "calidad de la vida" en la medición del desarrollo económico y de la productividad, y la elaboración de sistemas de contabilidad pública que tengan en cuenta el capital ambiental. A esos se agregan nuevos alcances en la determinación de los precios para calcular las externalidades y en la introducción de medidas impositivas y de incentivos, junto a nuevos mecanismos de regulación y control.

Junto a la activación de estrategias de largo plazo para la gestión del ambiente, desde el punto de vista social, político y administrativo se experimentaron nuevas modalidades de gobierno para fortalecer la participación de los habitantes: transferencia de poderes a la autoridad local, reforzamiento de las ONG y de las organizaciones de base, foros y reuniones sobre el medio ambiente, formas de asociación pública/privada, mecanismos de planificación participativa. Paralelamente ha asumido cada vez mayor peso el principio de subsidiariedad, según el cual las decisiones se delegan a nivel de un gobierno lo más descentralizado posible (OCDE, 1990).

Sin embargo, no se ha resuelto aún la forma de mejorar los niveles de vida de las personas sin aumentar los consumos y los residuos. Esto en parte se debe al hecho de que los esquemas interpretativos y los instrumentos por cierto han mejorado, pero todavía no son lo suficientemente adecuados, pero sobre todo se debe a la profunda diversidad de opiniones sobre cómo se puede lograr el objetivo del desarrollo urbano sostenible.

Para el pensamiento neoliberal hoy dominante, no existe ninguna contradicción entre la búsqueda de altos niveles de crecimiento económico y un desarrollo sostenible. Ello supone que se puede alcanzar la sostenibilidad ambiental junto con el desarrollo económico y crecimiento urbano por medio de la aplicación de mecanismos de mercado para el suministro de los bienes y servicios ambientales, el desarrollo de nuevas tecnologías y el mejoramiento de las existentes, la libre expresión y la presión social de los consumidores, la apertura de controversias con los productores y la introducción de sistemas de precios que reflejen los costos de las posibles externalidades y que orientan las modalidades de producción y consumo. Según esta interpretación, es necesario también introducir mecanismos de mercado en el manejo de la contaminación, en la gestión de los residuos y en el uso de los recursos naturales, así como aplicar impuestos en materia de medio ambiente (como el impuesto sobre el óxido de carbono), reducir o eliminar los subsidios, crear un mercado de bonos de emisión transables, favorecer las producciones limpias y la certificación ambiental, el desarrollo de industrias y nuevas tecnologías para la protección del medio ambiente.

La visión neoliberal mira con gran escepticismo las argumentaciones que juntan la sostenibilidad con la reducción de los desequilibrios sociales, ya que ven en ellas un freno al crecimiento económico y, como resultado, una posterior degradación de las condiciones ambientales a consecuencia de la pobreza. En la misma óptica está la escasa disposición a aceptar formas de regulación del mercado, una hostilidad general a todo tipo de planificación, en particular si es integrada, y la dificultad de considerar el acceso a los bienes y servicios de base como un "derecho".

El pensamiento de la izquierda radical afirma que el objetivo de la sostenibilidad choca, por definición, con los modelos de producción del capitalismo, de modo particular con la liberalización del mercado, la constante búsqueda de ganancias, la competencia extrema, la mercantilización de los factores de producción, un consumismo cada vez más alentado y difundido, en fin, con el hecho de que la economía capitalista no puede sino generar siempre nuevos desequilibrios sociales y espaciales, a todas las escalas. Según esta interpretación, con el rápido aumento demográfico y en particular de la urbanización, junto a la globalización de los modelos de producción y un consumo con una elevada explotación de las fuentes energéticas no renovables y de los recursos naturales en general, el modelo de desarrollo neoliberal no podrá nunca lograr el objetivo de la sostenibilidad: más aún, comportará una degradación ambiental cada vez mayor, hasta el colapso del ecosistema mundial.

La privatización de los recursos naturales propuesta por el modelo liberal debilita, en vez de reforzar, la posibilidad del uso de los recursos en el interés general. Al mismo tiempo, la introducción de sistemas de precios que obliguen a las empresas a internalizar los costos e impulsen a los consumidores a cambiar los modelos de consumo provocará la exclusión de la población de ingresos bajos del acceso a los bienes ambientales, dará a los ricos el derecho de contaminar y permitirá a las empresas traspasar los nuevos costos a los consumidores, mediante el aumento de los precios. El pensamiento de la izquierda ecologista sostiene que cualquier política, esté ella orientada al crecimiento económico o a un crecimiento cero, no podrá jamás ser sostenible ni, a la larga, practicable, si no se introducen sistemas de redistribución de los recursos. Los neomalthusianos (Meadows et al., 1992), basándose en un análisis distinto, llegan a las mismas conclusiones e identifican como problema principal el elevado nivel del crecimiento económico y de la población. Otros llegan a conclusiones similares, pero estiman que los problemas ambientales se derivan, en primera instancia, del uso de tecnologías no apropiadas y de una excesiva centralización de los mecanismos de toma de decisiones y de los sistemas de producción (Schumacher, 1973). Todos concuerdan, sin embargo, en que la sostenibilidad requiere cambios radicales en las tecnologías, en los valores y en el modelo de desarrollo.

Sobre el tema de la sostenibilidad urbana, entre estas dos líneas de interpretación, existe una amplia gama de posiciones, definibles principalmente por el grado y la intensidad de las reformas políticas propuestas. Según algunos, las evaluaciones de la degradación del medio ambiente urbano son excesivas, porque no tienen en debida cuenta la medida en que el capital natural puede ser, y ha sido, sustituido por capital humano. En esta perspectiva la sostenibilidad puede lograrse por medio de la internalización de los costos para el medio ambiente y la elaboración de sistemas para medir los valores ambientales, problemas estos últimos no insolubles. Según otros, las posibilidades de sustituir capital natural por capital humano son menores y, aunque se puedan producir nuevas soluciones y nuevas tecnologías, éstas determinan inevitablemente nuevos problemas ambientales. En este caso es necesario aplicar el "principio precautorio" y definir, aplicar y fiscalizar a todos los niveles, desde el local al mundial, el respeto de los estándares de comportamiento ambiental por las empresas y por los consumidores (Pearce y otros, 1989).

c) Sostenibilidad urbana y escala espacial

El tercer aspecto de la sostenibilidad urbana es el principio de la "responsabilidad transfronteriza" (Haughton, Hunter, 1994), respecto de cuya aplicación existen notables diferencias de apreciación. Según tal principio, las actividades urbanas no deben conducir a una transferencia de los costos o de los problemas ambientales a otras localidades, ciudades, regiones o países sin

compensación, y dichas actividades deben usar los recursos disponibles y las capacidades de absorción, sin que se pongan en peligro las condiciones de salud, un desarrollo económico al mismo tiempo eficiente y equitativo y un equilibrio dinámico de los ecosistemas.

Esto significa mirar a las ciudades no como fenómenos independientes, sino al interior del sistema de relaciones con las áreas rurales, las regiones, las otras ciudades y sistemas de ciudades, los mercados nacionales y el espacio económico mundial. Aun si la naturaleza de este complejo sistema de interrelaciones es todavía objeto de interpretaciones diversas y contrastantes, existe un amplio consenso respecto del hecho de que en una fase de fuerte crecimiento de la urbanización y de la globalización económica, social y cultural, las ciudades no pueden ya ser analizadas como sistemas “cerrados”. El impacto ambiental del crecimiento urbano se hace sentir de manera creciente fuera de los confines urbanos.

Las ciudades han dado siempre lugar a “sistemas ecológicos sombras” utilizando los recursos y las reservas del territorio circundante. Los fuertes incrementos de la producción y de los intercambios, junto al aumento del número y de las dimensiones de las ciudades, ocurrieron mientras la economía mundial se transformaba de prevalentemente agrícola y rural en industrial y terciaria prevalentemente urbana, con un impacto ambiental cada vez de mayor intensidad y extensión territorial. El rápido aumento de las exportaciones de los desechos tóxicos y peligrosos hacia los países en desarrollo es el ejemplo más evidente de los efectos que producen las ciudades de los países desarrollados, a escala mundial.

Esta obvia constatación señala que las políticas deben ser sostenibles en todos los niveles, de local a mundial, y que la “totalización” de las actividades humanas y ambientales que caracteriza las relaciones entre el hombre y la naturaleza, por un lado –es decir, el cambio ambiental– y la sociedad y el espacio, por el otro –es decir, la globalización– tiene repercusiones en lo urbano. A este propósito se subraya lo siguiente:

- Dada la escala mundial del problema al cual se dirigen las políticas de desarrollo urbano sostenible y el hecho de que sólo una cuarta parte de la población vive en los países desarrollados, es evidente que el suceso o el fracaso de estas políticas dependerá sobre todo de su aplicación simultánea en el mundo en desarrollo. Adicionalmente, dado el uso distinto de los recursos disponibles a nivel mundial, el éxito de las políticas de desarrollo urbano sostenible en una parte del mundo podría muy bien quedar en nada ante el surgimiento, en otra parte del mundo, de modelos de asentamiento del todo insostenibles. Causan fuertes preocupaciones las actuales políticas energéticas de los Estados Unidos, la escasa disposición a aplicar impuestos sobre los consumos energéticos en Europa, y los elevados modelos de consumo del mundo desarrollado, con las consiguientes emisiones de carbono, a expensas de los países en desarrollo, a los cuales se les compran cuotas en el mercado de emisión de bonos transables.

- El problema de la sostenibilidad urbana requiere un atento análisis del funcionamiento de las ciudades, en el contexto de un sistema mundial cada vez más integrado, pero diversificado. En este sistema existen áreas con roles económicos muy diferentes: el centro, la semiperiferia y la periferia, con múltiples sistemas de gobierno y culturas enlazados entre sí por los mecanismos de la división internacional del trabajo (Wallerstein, 1979). Las ciudades de los países desarrollados se posicionan en la parte central del sistema mundial, de manera distinta a cómo se posicionan en la periferia o en la semiperiferia las ciudades de los países en desarrollo, incluso si las unas y las otras sufren las consecuencias de la globalización y, al mismo tiempo, contribuyen a su consolidación. El desarrollo y el subdesarrollo no sólo provocan impactos específicos en el medio ambiente, también los diversos niveles y grados de desarrollo hacen que los problemas de carácter ambiental asuman connotaciones muy diversas en las ciudades, según su ubicación en el sistema mundial; el tipo y la cantidad de recursos usados; los volúmenes y la composición de la producción y de la demanda energética; la cantidad de producción de clorofluorocarbonos (CFC) y de gases con efecto invernadero; los niveles y el tipo de contaminación del aire y del agua; la cantidad y la tipología de los desechos sólidos y tóxicos; el nivel de degradación y de erosión de los terrenos; el grado de pérdida del manto vegetal con las consiguientes consecuencias en la biodiversidad, y, finalmente, el acceso a los bienes públicos y a los recursos.

Las distintas características y problemas ambientales que se presentan en las ciudades requieren que las políticas a favor de un desarrollo urbano sostenible sean también específicas. Aunque algunos propugnadores del desarrollo urbano sostenible (Cohen, 1996) y de las ciudades globales (Sassen, 1991) han identificado una tendencia hacia una “convergencia urbana” y la globalización constituye un impulso a la homogeneización, es bastante probable que el éxito de las políticas de desarrollo urbano sostenible tenga que apoyarse en las diferentes dinámicas. Desde este punto de vista es de gran importancia la reorientación teórica del nuevo ambientalismo urbano hacia una lectura de las ciudades como “lugares”, espacios específicos en el sistema de la naturaleza. Es curioso notar por otro lado que el retorno al particularismo del lugar y del ambiente circundante ha sido favorecido por los cambios climáticos, cuyos efectos son generales y no específicos, lo que proyecta una fuerte sombra sobre la idea de que la globalización constituye una fuerza homogeneizante, o por lo menos que su carácter es única o prevalentemente de este tipo.

Aunque sí existe cierto consenso en cuanto al hecho de que la sostenibilidad urbana requiere intervenciones a diversas escalas, de la local a la mundial pasando por la ciudad, las áreas rurales, la escala regional y nacional, surgieron diferencias sustanciales respecto de cuál ha de ser la dimensión de intervención más apropiada y eficaz. Los sostenedores de la

planificación participativa y comunitaria postulan que los objetivos de la sostenibilidad urbana pueden lograrse realmente sólo a través de la presencia y acción directa y efectiva de la comunidad local, de las organizaciones de barrios y de las asociaciones de base (Turner, 1976; Urban Villages Group, 1992; Calthorpe, 1993).

A juicio de buena parte de los políticos es necesario partir de los niveles locales de gobierno. Esto es uno de los enfoques del Programa Local 21 según el cual, para conducir políticas de desarrollo urbano sostenible, es indispensable poder contar con una autoridad local dotada de poderes efectivos y que actúe por medio de consultas, con la participación de todos los ciudadanos, con la más amplia legitimación, transparencia y asunción de responsabilidades.

Otros proponen afrontar el desarrollo sostenible a partir de la ciudad, o mejor del área urbana, porque sólo a esta escala se pueden garantizar la eficiencia técnica, la coordinación y la eficacia social de las intervenciones. Además, es a la escala de la ciudad como mejor se logra movilizar el apoyo político y el esfuerzo de la sociedad civil en favor de los temas de la sostenibilidad urbana. Es a esta escala que los objetivos de la sostenibilidad pueden colocarse en una visión urbana general, a partir de los intereses comunes de los actores que obran en la ciudad y respaldada por un compromiso político e institucional explícito del gobierno local.

Otras posiciones, que retoman las ideas de autores ligados al movimiento de las ciudades-jardín o del análisis regional como Howard (1898), Mumford (1938) o Geddes (1968), afirman que la sostenibilidad urbana requiere un enfoque regional: la ciudad en su contexto biorregional. Según este planteamiento los problemas ambientales de la ciudad deberían ser manejados por una autoridad de nivel regional, dadas las complejas relaciones que existen entre ciudad y región, y entre éstas y los sistemas económicos y ambientales nacionales y mundiales.

Finalmente, considerando que el ambiente opera como un sistema integrado, otros autores sostienen que los cambios producidos a nivel de la ciudad pueden provocar una reacción en cadena, con consecuencias múltiples a escala regional, nacional e internacional (Burgess et al., 1997). La sostenibilidad ambiental urbana no puede lograrse por medio de intervenciones específicas que se limiten a actuar a nivel local, de barrio o incluso urbano; al contrario, es necesario activar niveles y estructuras de planificación territorial a escala metropolitana y regional, para asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas a las diversas escalas.

En términos político-administrativos, el punto clave es la relación entre las organizaciones sociales y políticas en las diversas escalas y no la afirmación del predominio de la organización social en una sola escala. Más allá de las afirmaciones genéricas sobre la importancia de la subsidiariedad, de la descentralización, de la participación de las comunidades locales o de los sistemas de regulación mundial, el problema de la reasignación y de la

coordinación del poder de decisión y de intervención entre las diversas organizaciones en los diferentes niveles, del local al mundial, con el fin de encontrar las respuestas más adecuadas al conjunto de los problemas ambientales, está todavía sustancialmente irresuelto. Sin embargo, es evidente que “pensar globalmente y actuar localmente” no basta, porque los problemas globales requieren respuestas globales.

Considerando que los problemas relativos a los cambios ambientales a escala mundial se tornan cada vez más agudos, es urgente la necesidad de políticas urbanas y de conocimientos profesionales en condiciones de proporcionar respuestas. En la gestión arquitectónica y urbanística es necesario tener constantemente presente la dimensión ambiental, reconociendo la exigencia de integrar una racionalidad global en todas las escalas de acción. El significativo y difundido interés en las políticas de desarrollo urbano sostenible no es otra cosa que el reflejo de estas preocupaciones y de los problemas que están detrás.

BIBLIOGRAFÍA

- Andruss, Van y otros (comps.) (1990), *Home: A Bioregional Reader*, Filadelfia, Pennsylvania, New Society Publishers.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- Berg, Peter (1990), “Growing a life place politics”, *Home: A Bioregional Reader*, Eleanor Wright (comp.), Nueva Filadelfia, Society Publishers.
- Breheny, Michael (1992), *Sustainable Development and the Urban Form*, Londres, Pion.
- Brundtland, Rapporto (1987), *Il futuro di noi tutti*, Milán, Bompiani.
- Burgess, Rod (2000), “The compact city debate in developing countries”, *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Londres, Spon Press.
- Burgess, Rod, Marisa Carmona y Theo Kolstee (1997), *The Challenge of Sustainable Cities*, Londres, Zed Books.
- Calthorpe, Peter (1993), *The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream*, Nueva York, Princeton Architectural Press.
- CNUAH (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat) (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*, Oxford, Cambridge, Oxford University Press.
- Cohen, Michael (1996), “Habitat II: a critical assessment”, *The Urban Age*, vol. 4, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Comisión Europea (1994), *Sustainable City Project*, Bruselas.
- (1992), *Quinto programa para el ambiente*, Bruselas.
- (1990), *Libro verde sobre el ambiente urbano*, Bruselas.

- Elkin, T., D. Maclaren y M. Hillman (1991), *Reviving the City: Towards Sustainable Urban Development*, Londres, Friends of the Earth.
- Gordon (comp.), David (1990), *Green Cities*, Montreal, Black Rose Books.
- Graham, Stephen (1995), "Cyberspace and the City", *Town and Country Planning*, vol. 64, N° 8, Londres.
- Hardin, Garrett (1968), "The tragedy of the commons", *Science*, N° 162, Nueva York, diciembre.
- Haughton, Graham y Colin Hunter (1994), *Sustainable Cities*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- Howard, Ebenezer (1898), *Garden Cities of Tomorrow*, Powys, Attic Books.
- Jenks, Mike y Rod Burgess (comps.) (2000), *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Londres, Routledge mot E F & N Spon.
- Jenks, Mike, Elizabeth Burton y Katie Williams (comps.) (1996), *The Compact City: A Sustainable Urban Form?*, Londres, Routledge mot E F & N Spon, marzo.
- Meadows, Donella H. y otros (1972), *The Limits to Growth*, Nueva York, Universe Books.
- Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows y Jorgen Randers (1992), *Beyond the Limits: Global Collapse or a Sustainable Future?*, Londres, Earthscan Publications.
- Morris, David (1990), "The ecological city as a self-reliant city", *Green Cities*, David Gordon (comp.), Montreal, Black Rose Books.
- Mumford, Lewis (1938), *The Culture of Cities*, Nueva York, Harcourt Brace Jovanovich, febrero.
- Naciones Unidas (1999), *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision*, Nueva York (<http://www.un.org/esa/population/publications/wup1999/urbanization.pdf>).
- (1992), *Cumbre para la Tierra Programa 21*, Nueva York, Naciones Unidas (<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/agenda21sptoc.htm>).
- Newman, Peter (1999), "Transport Reducing Automobile Dependence", *The Earthscan Reader in Sustainable Cities Earthscan*, D. Satterhwaite (comp.), Londres, Earthscan Publications.
- Newman, Peter y Jeffrey Kenworthy (1989), "Gasoline consumption and cities - a comparison of US cities with a global survey", *Journal of the American Planning Association*, vol. 55, N° 7, Portland, Oregon, Portland State University.
- OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) (1990), *Environmental Policies for Cities in the Nineties*, París.
- Pearce, David, Anil Markandya y Edward B. Barbier (comps.) (1989), *Blueprint for a Green Economy*, Londres, Earthscan Books.
- Price, Charles y Agis Tsouros (comps.) (1996), *Our Cities Our Future: Policies and Action Plan for Health and Sustainable Development*, Copenhagen, World Health Organisation.

- Rees, William (1999), "Achieving sustainability: reform or transformation?" *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, David Satterthwaite (comp.), Londres, Earthscan Publications.
- (1992), "Ecological footprints and appropriated carrying capacity: what urban economics leaves out", *Environment and Urbanization*, vol. 4, N° 2, Londres, International Institute for Environment and Development (IIED).
- Sassen, Saskia (1991), *The Global City: New York, London and Tokyo*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Satterthwaite, David (1999), *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*, Londres, Earthscan Publications.
- Schumacher, Ernst Friedrich (1973), *Small is Beautiful*, Londres, Blond and Briggs.
- Turner, John F.C. (1976), *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*, Londres, Marion Boyars.
- Urban Villages Group (1992), *Urban Villages: A Concept for Creating Mixed Use Urban Developments on a Sustainable Scal*, Londres.
- Wallerstein, Immanuel (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

CIUDAD Y VIOLENCIA

Seguridad y ciudad

Laura Petrella
Franz Vanderschueren *

La delincuencia se ha constituido en un serio problema, en los últimos 20 años, en la mayoría de las ciudades de los países desarrollados y en las áreas urbanas de los países en desarrollo que, en muchos casos, han experimentado también un fuerte aumento demográfico. Además, la delincuencia se sitúa en un contexto de globalización del crimen organizado y del tráfico y consumo de drogas.

En los países del norte, en los centros con más de 100.000 habitantes, la delincuencia y en especial la microdelincuencia¹ han crecido entre los años 1970 y 1990 a una tasa del 3% al 5% anual, hasta que se tomaron medidas en materia de prevención y de control que llevaron a cierta estabilización de dicho fenómeno. Lamentablemente, la delincuencia juvenil (aquella relativa al grupo de edad comprendido entre los 12 y los 25 años) y la de menores (entre los 12 y los 18 años) no sólo ha seguido creciendo cuantitativamente sino que además el grado de violencia ha aumentado, introduciéndose en el mundo escolar e involucrando a grupos de la población cada vez más jóvenes.

En los países del sur la delincuencia ha aumentado fuertemente desde los años ochenta y no muestra signos de disminución, con un crecimiento exponencial de la delincuencia juvenil y de menores favorecida por situaciones como la masiva exclusión social, la deserción escolar, las guerras civiles y el tráfico de armas.

Realizar comparaciones a nivel internacional es complicado porque las cifras están fuertemente subestimadas² y los métodos de recopilación de datos bastante diversos. Además, las cifras comprenden fenómenos de delincuencia de distinta naturaleza aunque concentrados en zonas urbanas.

* Laura Petrella trabaja en Nairobi, en el Programa "Ciudades más seguras" del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Hábitat, y ha participado en proyectos en África y Asia. Se ocupa de temas relativos a la organización y gestión de los espacios urbanos, con respecto a los problemas de prevención. Franz Vanderschueren ha sido coordinador del Programa "Ciudades más seguras" de Hábitat. Experto en políticas de seguridad urbana. Trabaja en la Universidad A. Hurtado en Santiago, Chile.

¹ Pequeña y mediana delincuencia cualquiera sea el grado de violencia que la acompaña.

² Se estima a partir de datos de encuestas de victimización que los delitos registrados representan alrededor del 25% del total de la delincuencia.

Sin embargo la tendencia es similar en todos los países, con escasas y parciales excepciones, como por ejemplo Japón, que es el único país desarrollado donde la delincuencia se ha mantenido muy baja (Y. Morita, 2001; A. Segawa, 1998; A. Fukushima, 1980)³ y los Estados Unidos, país donde desde 1994 se registra una disminución significativa de la delincuencia después de un auge sin precedente al inicio de los noventa (Barbagli, 2000; Blumstein y Wallman, 2000).⁴

El aumento de la delincuencia ha producido condiciones de inseguridad elevadas, al punto de condicionar la vida cotidiana de los habitantes de las grandes ciudades, quienes han modificado sus hábitos de comportamiento, de movilización, de pensar e incluso de votar, con consecuencias evidentes en la forma de vivir y de apropiarse de la ciudad.

En este trabajo se analiza, brevemente, el impacto del aumento de la delincuencia urbana y sobre todo las respuestas que las ciudades han propuesto para frenar el problema, en particular aquellas respuestas dirigidas a la definición de una cultura de la prevención.

1. Las causas de la delincuencia urbana

Todas las investigaciones realizadas a nivel internacional muestran la multiplicidad de las causas de la delincuencia.⁵ Se pueden distinguir tres grandes categorías de causas: sociales, institucionales y aquellas relacionadas con el ambiente físico.

Entre las causas sociales resalta la situación de exclusión social,⁶ debida a la marginación de determinados grupos y al bajo grado de escolarización o analfabetismo; no obstante, ellas solas no explican la complejidad del fenómeno. Contrariamente al mito radicado en el imaginario colectivo, no existe una correlación directa entre la pobreza y la delincuencia (Arriagada y Godoy, 2000).

Otra importante causa social deriva de la situación familiar. La relación entre la violencia doméstica y la violencia ejercitada en la adolescencia y en la

³ Sobre el caso japonés ver Morita (2001), una síntesis de las explicaciones de por qué la baja tasa de delincuencia en este país. Para una visión histórica del fenómeno ver Pons (1999).

⁴ En la Unión Europea la delincuencia se ha estabilizado durante el mismo período pero con variaciones por país. Sobre el caso latinoamericano, que es la zona más delictual pero con amplia variación, ver Londoño, Gaviria y Guerrero (2000).

⁵ Son muchísimas las investigaciones y los ensayos científicos que pusieron en evidencia a la relación existente entre condiciones precarias de vida y violencia. En realidad, el fenómeno debe mirarse desde una perspectiva que tenga en cuenta el cruce de diversas variables y no puede interpretarse en virtud de una sola causa. En este sentido, ciudades que presentan todos los indicadores de violencia son por el contrario tranquilas, mientras que el desorden explota donde menos se lo espera (Body-Gendrot, 1993).

⁶ Se entiende por exclusión social el hecho de que una persona o un grupo esté alejado de la posibilidad de participar en el desarrollo o en sus beneficios por la acumulación de obstáculos sociales.

edad adulta es explícita. Las carencias de la familia afectan los niveles de delincuencia. Proviene de las dificultades de los padres para adaptarse a las rápidas transformaciones en el mercado del trabajo como también a las mutaciones socioculturales y a la lentitud de las instituciones para activar políticas sociales que respondan a dichos cambios. Basta recordar las resistencias para aceptar las diversas formas de uniones conyugales surgidas en estos últimos años y, como consecuencia de la inmigración en algunas regiones, los problemas generados por el pasaje de la familia extendida a la familia nuclear.

Muchas situaciones de inseguridad al parecer se originan en el debilitamiento de los controles sociales debidos a las diferencias de edad, sexo y etnia, en particular en el debilitamiento de las redes sociales en los barrios donde conviven diferentes culturas y, por lo tanto, donde se produce una mayor tolerancia del contexto social cercano, en particular el de las familias, respecto de los comportamientos que el conjunto de la sociedad considera "antisociales".

La presencia de un sistema heterogéneo de valores provoca la pérdida de muchos referentes comunes; es por esto que la noción de "comunidad" es demasiado utópica y a veces tiende a discriminar más que a unir (Crawford, 2001; Gilligan, 2001; Young, 2001).

El inadecuado sistema judicial (policía, justicia y sistema carcelario) en relación con la delincuencia menor y mediana es una de las principales causas institucionales. A partir de los años sesenta la mayoría de las policías del mundo han privilegiado la lucha contra la gran delincuencia (Chalom y otros, 2000), aplicando métodos destinados a combatir este fenómeno; esta política institucional ha provocado no sólo una mayor separación entre la policía y los ciudadanos, sino que ha originado un creciente sentimiento de desconfianza hacia dicha institución.

De ahí los múltiples intentos actuales de elaborar nuevos modelos de función policial, como la llamada "policía comunitaria" (Brodeur, 2002; Chalom y otros, 2000; Frühling, 2000; Skogan, 2002) o la policía de proximidad (Foro Europeo, 1996 y 2000a).

La justicia no se encuentra en condiciones de enfrentar el aumento de la delincuencia menor que incide significativamente en la calidad de vida y genera la percepción de inseguridad cotidiana. La justicia en general es lenta, inadaptada a la evolución de los conflictos urbanos y muy compleja; más aún, los procedimientos y el lenguaje que utiliza resultan inaccesibles para la mayoría de la población. Menos del 10% de los delitos llevados a cabo en la ciudad son aclarados salvo donde se ha organizado una "justicia de proximidad".

Las penas establecidas en los códigos, es decir, las detenciones y las sanciones, no se adaptan a la delincuencia menor y las alternativas para su aplicación necesitan una cooperación activa de la sociedad civil, perspectiva que no se contempla ni en las competencias ni en la visión de la justicia criminal. Por otra parte, la ineficacia o la impotencia de la justicia respecto al lavado de

dinero, el crimen organizado, la pertenencia a “mafias”, la corrupción y la violación de los derechos humanos favorecen la delincuencia y el sentimiento de impunidad.

Por último, con la excepción de algunas cárceles experimentales, las prisiones de hecho son escuelas de perfeccionamiento técnico y oportunidades de intercambio, información y creación de redes para un futuro accionar delictivo.

Entre las causas que se refieren al ambiente físico se deben mencionar la incapacidad de gestión y de regulación del crecimiento urbano, la falta de servicios, la ausencia de la noción de seguridad en las políticas urbanas, los espacios semipúblicos mal protegidos, la promiscuidad y la ilegalidad de algunos barrios que se convierten en verdaderas áreas “de no derecho”.⁷ A todas estas carencias se deben agregar la facilidad con la cual se puede poseer un arma, y el tráfico ilegal de armas ligeras ligado a las guerras civiles, a los conflictos con países limítrofes y a la gran disponibilidad que existe en el mercado mundial de estos productos.

Para implementar estrategias de prevención, no sirve analizar sólo una causa. Un análisis fructífero debe considerar la complejidad del conjunto, en los contextos individuales y las interrelaciones de las causas, en particular en el escenario urbano.

2. Las consecuencias

Con el continuo aumento de la delincuencia urbana se desarrolla una percepción de inseguridad difundida, no siempre objetiva, que actúa de catalizador de muchos miedos, como aquellos sobre la pérdida del trabajo, el miedo a la enfermedad y a convertirse en pobres. La sensación de inseguridad deriva de un sentido de abandono, de impotencia e incompreensión respecto de algunos delitos particularmente graves, pero sobre todo de episodios de delincuencia menor y vandalismo. En razón de su dimensión emotiva, esta percepción es fácilmente instrumentalizada y hace de la seguridad un tema electoral de mucho éxito. En la ciudad esta sensación de inseguridad ha provocado el abandono de barrios enteros, la “arquitectura del miedo”, la estigmatización de algunas áreas o de grupos de población, la escasa disponibilidad o la negativa de realizar nuevas inversiones y, en algunos casos, formas de justicia espontánea e incluso episodios de linchamiento.

Una segunda consecuencia es el impacto sobre la población de ingresos bajos porque si bien es cierto que el problema de la inseguridad atañe a la población urbana en su conjunto, muchos estudios, desde los años ochenta, han demostrado que la demanda de seguridad proviene sobre todo de los grupos sociales más desfavorecidos. De hecho la violencia urbana erosiona el

⁷ Se refiere a áreas en las cuales pequeños grupos locales “mafiosos” imponen su propias normas sin tener en cuenta la ley vigente.

capital social e impide en primer lugar la movilidad de los habitantes que viven en los barrios de mayor riesgo y que no tienen acceso a los sistemas de seguridad privada. Además el servicio policial con que cuentan es a menudo menos eficiente que en los barrios acomodados.⁸

Finalmente se debe subrayar que el costo de la inseguridad en los países del Norte se estima en alrededor de un 5% o 6% del PIB y del orden del 8% a un 10% en los países en desarrollo. Una estimación de los costos económicos de la violencia en América Latina mostraba que alcanzaban a 14% del PIB en promedio, con una fluctuación según los países estudiados de entre 5% y 24% (Londoño y Guerrero, 2000).

3. Las formas de respuesta

Para analizar el problema de la delincuencia es necesario además tener en cuenta el tipo de respuestas que se ofrece. En efecto, el delito es un fenómeno socialmente definido y las formas de respuestas no sólo definen lo que es considerado un comportamiento “antisocial”, sino que establecen el sentido y el valor atribuido a la seguridad en la sociedad.

La respuesta más inmediata al incremento de la delincuencia ha sido la difusión de agencias privadas de seguridad que en los últimos decenios han aumentado anualmente del 25% al 30% en los países del Sur y, del 8% en los países del Norte. En muchos países los agentes privados son más numerosos que los agentes de la policía pública, con los problemas que suscitan las obvias e inevitables interrelaciones entre ambos mundos en términos de acción, responsabilidad y reclutamiento. Un segundo problema por definir es establecer los límites hasta dónde se puede llegar con la privatización de la seguridad.⁹

La seguridad privada no es accesible a todos. En la Unión Europea, es financieramente accesible sólo para un 5% de la población, por otra parte, no se puede pedir a la sociedad financiar dichos costos. El objetivo de las policías privadas, como el de cualquier otra empresa privada, es obtener ganancias, lo que significa por ejemplo, que en el caso de privatizar la gestión de las cárceles sería productivo encarcelar la mayor cantidad de personas, porque las ganancias serían directamente proporcionales a la cantidad de población recluida.

En la actualidad asistimos a una transnacionalización de las agencias de seguridad, que están convirtiéndose cada vez más en multinacionales de la seguridad, aunque también prestan servicios de espionaje industrial, de protección a sistemas políticos corruptos y, en algunos casos como el de África, a nuevas organizaciones de mercenarios (Cilliers y Mason, 1999).

⁸ Indicadores habituales de estas diferencias son el tiempo de llegada de la policía para responder a llamadas y la distribución del personal policial por zonas.

⁹ Se habla por ejemplo de privatizar también las prisiones.

La privatización de la seguridad se basa en un postulado implícito: el grado de seguridad que se obtiene es proporcional al precio que se paga. Esto significa transformar la seguridad en un producto de mercado, dejando de considerarla como un bien público. Este postulado neoliberal se funda en una ilusión: nunca se ha demostrado que la seguridad privada sea más eficaz (ni tampoco menos costosa) que la pública.

Un segundo tipo de respuesta es aquella elaborada e implementada en la ciudad de Nueva York durante los dos mandatos del alcalde Rudolph Giuliani. Se trata de la “tolerancia cero”, que se basa en dos postulados: el de la “ventana rota” (Kelling, 2001), según el cual basta un solo vidrio roto para empujar a la gente a destruir el resto de las ventanas del edificio, y el que afirma que la gran delincuencia nace de la delincuencia menor y de los comportamientos vandálicos. Recientemente, un manifiesto de intelectuales europeos que solicitaba una mayor seguridad sostenía que “aplicando la tolerancia cero a los pequeños actos vandálicos se podría mañana remediar el gran vandalismo” (Debray, 1998).

La tolerancia cero consiste básicamente en no tolerar ninguna infracción, delito o vandalismo y, por lo tanto, arrestar a todos los pequeños delincuentes, vagabundos, consumidores o traficantes de droga, castigándolos firmemente. Ninguna ciudad ha puesto verdaderamente en práctica una estrategia de este tipo en forma exclusiva; en Nueva York se tomaron muchas otras medidas, como la imputabilidad de los policías y un mapeo preciso de las zonas en riesgo.

Los resultados que se pueden obtener con la adopción de la tolerancia cero no son fácilmente estimables como aplicación de esta sola práctica. Otras ciudades norteamericanas, como Boston, Baltimore y Chicago, han puesto en práctica políticas diversas, basadas más en formas de prevención que de represión, consiguiendo resultados iguales o mejores que en Nueva York. En realidad, la tolerancia cero es difícil de aplicar en cuanto requiere un gran número de policías, satura las cárceles y en términos de represión, representa una forma de discriminación respecto de los diversos delitos.

Sin embargo, la tolerancia cero representa un modo de reforzar el rol del Estado frente al aumento de la delincuencia y a los electores les da la impresión (o ilusión) de una mayor eficacia. A priori, la tolerancia cero no es incompatible con un acercamiento complementario de prevención; el riesgo es limitarse sólo al primero sin afrontar las múltiples causas de la delincuencia.

4. Los nuevos recorridos

A partir de los años sesenta el Gobierno de los Estados Unidos y las autoridades urbanas han promovido numerosas iniciativas de carácter preventivo, pero que –abandonadas o aplicadas de manera discontinua a partir de la presidencia de Reagan–, a largo plazo tuvieron un impacto bastante limitado. No obstante, los Estados Unidos continúan siendo un interesante laboratorio de medidas preventivas, inspiradoras para otras realidades.

En los países de la Unión Europea, en Canadá, en Australia, en Nueva Zelandia, a partir de los años ochenta y en algunos países de África y América Latina desde los noventa, se han puesto en marcha diversas iniciativas para responder al creciente fenómeno de la inseguridad urbana. Dichas iniciativas fueron promovidas tanto por los gobiernos nacionales como por los gobiernos locales,¹⁰ pero el aumento de la inseguridad y la toma de conciencia de la importancia de actuar a nivel local ha reforzado el papel de las municipalidades.¹¹ En los años noventa tal orientación ha sido retomada y confirmada por las Naciones Unidas;¹² luego, muchas ciudades africanas, latinoamericanas y más recientemente asiáticas han ido asumiendo orientaciones al respecto.

Dos elementos relevantes han emergido en los últimos años. El primero es la evidencia de que la policía por sí sola no está en condiciones de hacer frente de manera eficaz al aumento de la delincuencia y de los comportamientos antisociales, y mucho menos de poder influir en sus causas. La presencia policial es fundamental para garantizar un nivel mínimo de seguridad y para mantener el orden, pero a partir de cierto umbral de cobertura policial,¹³ el aumento del número de agentes añade un valor agregado solo si constituye una actividad policial cualitativamente distinta y acompañada de intervención de otros agentes sociales (Hough y Tilley, 1998).

El segundo consiste en haber reconocido el impacto del crimen organizado, que crea un contexto de legitimación de la inseguridad y recluta a los “más eficientes” entre los jóvenes en conflicto con la ley. El control de la actividad del crimen organizado supera la capacidad de respuesta de cada estado.

Las Naciones Unidas¹⁴ han promovido estudios y acuerdos internacionales que pueden servir de base para apoyar un conjunto de acciones destinadas a enfrentar el crimen organizado. Además de tomar conciencia de la importancia del crimen organizado, la comunidad internacional ha comenzado a darse cuenta de que una labor de erradicación del crimen

¹⁰ En estos años, sobre el tema específico de la seguridad, se instituyeron diversas redes supranacionales de municipalidades, por ejemplo, el Foro Europeo para la Seguridad Urbana en la Unión Europea.

¹¹ Esta tendencia quedó formalizada en algunos documentos publicados por las asociaciones de ciudades, durante las conferencias de Barcelona (1987), Montreal (1989), París (1991), Vancouver (1996), Johannesburgo (1998) y Nápoles (2000).

¹² Las directivas para la prevención de la delincuencia urbana adoptadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1995 subrayaron la importancia de disponer de un cuadro preciso de la inseguridad y de sus causas, poniendo el acento sobre la necesidad de una asociación con los diversos actores locales para definir un plan de acción colectivo y coordinado por las administraciones locales, con el apoyo del gobierno central, y manifestaron la utilidad de evaluaciones periódicas de las intervenciones.

¹³ Se asume, según las Naciones Unidas, que una cobertura satisfactoria debiera alcanzar 2,5 agentes de policía por mil habitantes.

¹⁴ Particularmente el X Congreso sobre el delito y sus causas (2000).

organizado, en particular en contextos caracterizados por la presencia de organizaciones de tipo mafioso, requiere además realizar actividades culturales preventivas en el ámbito de la ciudad. La experiencia de Palermo, en Sicilia (Orlando, 2001), resalta la importancia de una aproximación al “barrio” para restaurar una cultura ciudadana en este campo (Simposio Internacional de Palermo, 2000).

5. La descentralización de la prevención y la función de las autoridades urbanas

La descentralización de la prevención se justifica por la necesidad de influir en la realidad local, en particular en los factores que determinan la inseguridad, y de enfrentarlos con un proyecto político democrático. Trasladar la prevención al ámbito local permite conducir una acción de proximidad, que el Estado o la policía por sí sola no son capaces de realizar. Es muy difícil, si no imposible, imaginar la organización de formas de asociación entre la sociedad civil, los empresarios y la policía local a nivel de organismos de la administración central; la idea de proximidad implica una idea de accesibilidad social a un servicio a escala humana.

Una política de prevención presupone una política fundada en el diálogo con los ciudadanos, y por lo tanto debe formar parte de un proyecto general de gobierno de la ciudad, que sólo el gobierno municipal, por sus dimensiones habitualmente más amplias que las de las ONG, de las iglesias, de las escuelas u organizaciones locales, puede llevar a cabo.

Finalmente, una política de prevención debe basarse en intervenciones transversales. Esto significa que los responsables de las decisiones en la ciudad deben ser conscientes del impacto que sus acciones tienen en la seguridad. Esto concierne en primer lugar a los diferentes departamentos o servicios municipales, que deberían incorporar los problemas de la seguridad en todas sus intervenciones.

Las experiencias más positivas de los últimos años señalan la presencia de algunos elementos comunes:

- La presencia de una coalición de fuerzas locales guiadas por el alcalde u otro líder importante, encargada de poner en práctica una estrategia de seguridad local.
- La realización de un análisis riguroso de las consecuencias, pero sobre todo de las causas, de la inseguridad.
- La implementación de un conjunto de intervenciones que focalizan los diversos factores que determinan la inseguridad. Las intervenciones posibles son múltiples: desde el reforzamiento de la socialización a nivel de la familia, la promoción de actividades educativas al interior de las escuelas (comunicación, campañas contra la droga, incentivar la participación de los padres), la prevención social y situacional en los barrios, el mejoramiento de las condiciones de seguridad de las mujeres

(asistencia a las víctimas de actos de violencia y sobre todo la participación de los hombres contra esta violencia), la socialización de los jóvenes a través de la institucionalización de comités juveniles a nivel nacional o municipal, hasta la instauración de formas alternativas de justicia (conciliación, penas alternativas, justicia en tiempos reales y medidas relacionadas con el temor).

- La creación de empleos de seguridad, por ejemplo, los agentes mediadores o animadores de barrios capacitados para tratar los problemas de inseguridad, los grupos en situación de riesgo y capaces de trabajar junto con la policía, como sucedió en numerosas ciudades europeas (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1997a).¹⁵
- La adopción de medidas para promover una mayor colaboración entre policía y población con el fin de:
 - crear una sinergia entre policía y población a través de fórmulas como la policía de proximidad en Francia, el *community policing* (actividades policiales en las comunidades) de Estados Unidos o Inglaterra o los *koban* en Japón y en Singapur, o los *community forums* (foros comunitarios) en Sudáfrica o la policía comunitaria en Canadá;
 - introducir mecanismos de imputabilidad de la policía frente a la población y al gobierno local, y
 - maximizar la eficacia en la lucha contra la delincuencia menor y mediana, por ejemplo, introduciendo métodos basados en la resolución de problemas (Chalom et al., 2000).

6. La seguridad y la democracia

En un contexto democrático, la lucha contra la delincuencia debe basarse en tres principios fundamentales: una ley igual para todos, la solidaridad y la prevención.

Una ley igual para todos quiere decir que es necesario el control social, que lo ejerce el Estado a través de la fuerza pública encargada de mantener el orden y de hacer respetar las leyes y normas. La aplicación de la ley y la prevención son aspectos complementarios, aunque continúa vigente el debate sobre la función preventiva de la justicia criminal.

La solidaridad significa que ningún ciudadano, grupo de personas, barrios o regiones pueden ser criminalizados o estigmatizados, y que se debe garantizar la debida asistencia a las personas o a los grupos que han sufrido violencia.

¹⁵ Como también los animadores de las calles, los “comunicadores” en las escuelas, los guardianes de estacionamientos o de lugares públicos formados para favorecer la prevención y el control social, los mediadores jurídicos o sociales especializados en la administración de determinados tipos de conflictos y los jóvenes auxiliares de policía.

La prevención consiste en el combate de la delincuencia partiendo no sólo de los síntomas sino sobre todo de las causas que la generan: por esto es necesario trabajar para crear una verdadera y auténtica cultura de la prevención, considerando que, desde el punto de vista económico y social y en el largo plazo, la prevención es siempre menos onerosa que la represión (Waller y Welsh, 1999).

A nivel local la asociación o coalición¹⁶ es el instrumento para la construcción, sobre la base de acuerdos precisos, del consenso y de la participación, aunando los intereses de los diversos actores, responsabilizándolos y valorizando las capacidades locales. Esta asociación se consolida y desarrolla en función de objetivos específicos, en torno a una estrategia precisa delineada con el consenso de los diversos representantes de la sociedad civil, de las instituciones públicas y en particular de los organismos de policía y de la justicia.

La asociación debe ser dirigida por una figura pública (el alcalde u otra autoridad legitimada) de manera que la voluntad política de hacer frente a los problemas de seguridad esté fundada en un mandato democrático que pueda legitimar eventuales medidas de coordinación entre los diversos actores. Debe considerarse que para implementar estrategias adecuadas de intervención, es indispensable disponer de expertos en cada sector que garanticen decisiones apropiadas y coordinación.

7. La metodología de intervención

El debate sobre la reducción y la prevención de la delincuencia es relativamente reciente en la reflexión sobre el desarrollo y la gestión urbana en los países en desarrollo. Sin embargo, ha sido acompañado desde el comienzo por iniciativas y proyectos concretos que han permitido iniciar una reflexión teórica, una evaluación de experiencias realizadas en países del Norte y llevar a cabo una serie de experimentos en las ciudades de los países en desarrollo.¹⁷

Estas iniciativas han permitido afinar una metodología de intervención para la prevención de la delincuencia urbana que representa, de alguna manera, una síntesis de lo realizado en países que están a la vanguardia en este campo y las posibilidades que existen en las ciudades muy heterogéneas de los otros países.

¹⁶ Traducimos la noción inglesa de "partnership", por asociación o coalición, sabiendo que no existe un concepto equivalente en castellano. "Partnership" alude a varias formas de asociación entre sectores de la administración pública, entre los sectores público y privado, entre sociedad civil, sector público y empresarios. Es una forma de coproducción de la seguridad con objetivos, tareas y responsabilidades compartidos y precisos.

¹⁷ Desde 1996 diversos proyectos, sobre todo en África, han afrontado el tema de la seguridad a nivel urbano en una perspectiva de prevención. Entre las ciudades africanas participantes se encuentran: Johannesburgo, (Sudáfrica), Dar es Salaam (Tanzania), Abidján (Costa de Marfil), Durban (Sudáfrica), Antananarivo (Madagascar), Nairobi (Kenia), Dakar (Senegal) y Yaoundé (Camerún). Para el caso latinoamericano, ver Carrion (2002).

Dicha metodología se basa en la experiencia de descentralizar la responsabilidad de la prevención confiada a los gobiernos locales, en el diálogo y la asociación entre instituciones locales, nacionales y los actores de la sociedad civil, y en la introducción de reformas institucionales que garanticen la continuidad y la eficacia de las coaliciones locales.

Estos tres elementos obviamente se articulan de modo diverso de acuerdo con los diferentes contextos. Sin embargo, se consideran objetivos de mediano plazo en las iniciativas para la reducción de la delincuencia urbana que deben apuntar a la formación de una cultura de la prevención y al desarrollo de capacidades locales de intervención.

El desarrollo sostenible de una estrategia local de prevención requiere por lo tanto una clara identificación de los problemas que se deben afrontar, una gestión conducida con los asociados seleccionados y un adecuado sistema institucional.

Los pasos de dicha metodología pueden resumirse como sigue:

- la elaboración de un diagnóstico de las condiciones y causas de inseguridad y de las respuestas vigentes a este fenómeno;
- la creación de una “Coalición para la prevención”;
- la elaboración de una estrategia local y de un plan de acción detallado;
- la implementación de las medidas de prevención;
- la institucionalización del mecanismo y de la alianza;
- el monitoreo y la evaluación de dichas actividades.

En la práctica las diversas fases se deben desarrollar en forma paralela, aunque es necesario poner atención a las características del contexto: en ciertos casos, por ejemplo, es necesario poner en marcha desde el principio iniciativas concretas de mejoramiento de la seguridad con el fin de mostrar que existe una voluntad política real de la administración. Así se logra movilizar a los socios potenciales. Asimismo, las coaliciones se establecen –en general– durante la fase inicial del análisis y participan todos los actores en una reflexión sobre las causas y modalidades de la inseguridad. Además, cada fase en particular presenta objetivos, actividades e instrumentos específicos.

El análisis debería desembocar en la redacción de un informe local sobre la seguridad que identifique manifestaciones, causas y actores (víctimas y agresores) de la inseguridad, junto con señalar y evaluar las medidas de respuesta adoptadas por las instituciones y de la población misma. El análisis también debería centrarse en la percepción de la inseguridad, su impacto en los diversos grupos sociales, en el funcionamiento de la ciudad y en el tipo de relación que existe entre la población y la policía.

El objetivo es definir un conjunto jerarquizado y compartido de prioridades. En general el análisis se desarrolla con métodos participativos que permiten recoger las percepciones y las demandas de los diferentes grupos. En algunos casos se pueden utilizar instrumentos más estructurados para examinar aspectos específicos u obtener información detallada, como la

“encuesta de victimización”,¹⁸ los estudios cualitativos sobre los jóvenes autores de comportamientos antisociales o las llamadas “marchas exploratorias”, conducidas a través de cuestionarios, entrevistas a grupos específicos y a través de una “auditoría de seguridad realizada por grupos de mujeres”.¹⁹

La fase de preparación del diagnóstico, conducida con la participación de los diversos actores y de la propia población, constituye un momento esencial para identificar a los principales socios que participarán en la prevención, comprender sus “agendas” y evaluar sus posibles aportes (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 1997b).

La fase de “restitución de los resultados y de los acuerdos” constituye un elemento central del proceso de análisis, sirve para analizar los resultados obtenidos, examinar y eventualmente revisar las medidas adoptadas a nivel institucional, comunitario o individual, definir los ejes prioritarios de la intervención e identificar las modalidades de implementación. De hecho, este encuentro es el momento clave para las fases sucesivas, porque sienta las bases de un acuerdo para el desarrollo de una estrategia concreta de enfrentamiento de los problemas y para la puesta en marcha de las coaliciones locales.

La “Coalición local para la seguridad” es la institución de una “alianza para la prevención”, en la cual participan diversos actores y es al mismo tiempo un primer resultado –porque indica la disposición de la sociedad local a movilizarse en torno al programa de la prevención– y una de las etapas fundamentales para poder iniciar un programa de intervención.

La Coalición puede tomar formas diversas en los varios contextos institucionales y culturales, pero es deseable que sea dirigida por un líder político y asesorada por un equipo técnico que garantice la continuidad de las intervenciones y su puesta en práctica en el tiempo.

En su aspecto institucional, la Coalición debería configurarse como un organismo de consulta que acompaña al alcalde, pero también puede ser simplemente un grupo de personas que se organizan para promover la prevención.

La estrategia y el plan de acción correspondiente deben definir los aportes de cada uno de los actores en un período determinado, y establecer los indicadores por medio de los cuales evaluar el logro de los objetivos. El plan

¹⁸ Se trata de un tipo de encuesta, implementada desde los años 60 en Estados Unidos, basada en un muestreo representativo de los habitantes de una ciudad o un país, que trata de establecer, a partir de las respuestas de los entrevistados sobre su propia victimización, las tasas de delincuencia por tipo de delito y por categoría de población, junto a la percepción de la inseguridad y al modo de vivirla.

¹⁹ La “marcha exploratoria” o “auditoría por y para las mujeres” constituye una metodología de origen canadiense, hoy día bastante difundida, a través de la cual las mujeres organizadas de un barrio o de una ciudad recorren el barrio o la ciudad con un cuestionario bien preparado e identifican los lugares y las fuentes de inseguridad que las afectan. Posteriormente analizan los resultados de esta auditoría y proponen y eventualmente acuerdan con las autoridades locales o de gobierno medidas específicas de intervención.

de acción comprende, en general, las intervenciones de tipo social, institucional y físico-ambiental, junto a actividades de información y posibles ulteriores análisis para mejorar las mismas intervenciones y para sensibilizar a la población.

La estrategia de prevención es un documento de política local para la seguridad. Sería oportuno que fuera adoptada por un órgano político como el consejo comunal, y que se convirtiese en un documento guía de la política local. Debería, en resumidas cuentas, constituir el cuadro de referencia para las intervenciones de grupos, de asociaciones y de la municipalidad, y estar presente en la base de los acuerdos operativos entre los actores públicos y privados. En la adopción de las medidas para enfrentar la delincuencia la estrategia debe apuntar a la dimensión asociativa, como contribución a la resolución de problemas, más que incriminar a los diversos actores y organismos. El objetivo final de cada estrategia de prevención debería ser la consolidación de una cultura de la prevención en que participen los ciudadanos y las instituciones.

La ejecución del plan comprende acciones de tipo social, físico-ambiental e institucional, cuya realización requiere instrumentos específicos. Por esto conviene basarse en las condiciones locales, explorando las posibles formas de colaboración entre los actores que pueden contribuir a la prevención. Las reformas generales pueden ser de competencia de organismos de nivel superior y no entrar en la esfera de intervención del programa; sin embargo, a nivel local pueden identificarse los problemas y las posibles modificaciones a la normativa en vigor (decretos municipales, por ejemplo).

La institucionalización del enfoque participativo significa garantizar la "sostenibilidad" de un programa de prevención y lograr una real apropiación por las instituciones locales.

Se trata de uno de los objetivos principales a alcanzar y a tener en cuenta desde la fase de elaboración del programa, junto a las alternativas posibles para ponerlo en práctica. En efecto, es un objetivo que sólo se puede lograr plenamente en el largo plazo.

Existen en la práctica dos formas de lograr este objetivo: crear las estructuras permanentes al interior del gobierno local o en relación con él, que representa la forma más inmediata para garantizar la continuidad frente a los posibles cambios políticos o de personas. O bien cambiar los modos de operar del gobierno local haciendo que cada departamento o servicio asuma la prevención como un elemento constitutivo de sus propias políticas a desarrollar en forma multisectorial. Para que esto sea posible, es necesario realizar un intenso trabajo de sensibilización y crear formas de coordinación al interior de la administración, sirviéndose si es posible de aquellas que ya existen para otros problemas de la administración urbana. De hecho se trata de un proceso de mediano y de largo plazo y no de acciones puntuales acumuladas.

Recuadro 1
**LOS SECTORES INFORMALES Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA
EN JOHANNESBURGO, SUDÁFRICA**

La Municipalidad de Johannesburgo logró un difícil acuerdo con los comerciantes informales del centro de dicha ciudad para regular su actividad y para evitar que sirvieran de amparo a la delincuencia. El acuerdo fue ratificado por la autoridad judicial que aceptó establecer un tribunal administrativo para juzgar en tiempo real (24 horas) eventuales infracciones a los acuerdos organizativos logrados con los informales.

Este tribunal a través de juicios rápidos garantiza la aplicación de una reglamentación que favorece sobre todo al comercio informal y a sus clientes y a través del producto de las multas contribuye al financiamiento de los inspectores encargados de hacer respetar dichos acuerdos.

Fuente: Programa "Ciudad más segura", Johannesburgo.

El monitoreo y la evaluación: el aspecto del monitoreo se realiza respecto de cada medida de prevención, mientras que la evaluación se refiere al proceso según sus resultados. Dada la credibilidad limitada de los datos oficiales, la evaluación puede llevarse a cabo a partir de una "encuesta de victimización" o de análisis específicos efectuados en barrios conocidos por su alto nivel de delincuencia.²⁰ Además de su impacto en la tasa de delincuencia, las políticas de prevención pueden evaluarse en términos de reducción de los factores de riesgo, de disminución del temor (y por lo tanto del efecto en la apropiación de la ciudad por los habitantes y en los comportamientos individuales), y de las consecuencias en las modalidades de la intervención pública.

Finalmente, es conveniente una evaluación de los costos a mediano plazo para poder medir los ahorros fruto de la prevención, sea para la administración pública (prisiones y procesos), para los privados (daños materiales y personales), para las empresas o para el sistema económico en general (días de trabajo perdidos).

8. Los puntos estratégicos de la prevención

Los estudios y las actuales experiencias han concentrado la atención en los elementos susceptibles de producir mayores resultados a corto plazo, entre los cuales la participación y la asociación o coalición entre actores son elementos centrales y respecto de los cuales el gobierno local puede intervenir efectivamente. Es decir, se ha tratado de privilegiar los ejes estratégicos de las intervenciones que son comunes.

Los grupos en riesgo. Algunos grupos de la población son particularmente vulnerables a la delincuencia, ya sea como víctimas potenciales

²⁰ Para las mediciones de los grados de delincuencia lo ideal sería la creación de un "Observatorio sobre la inseguridad", como en el caso modelo de La Reunión.

o como posibles transgresores. Identificar dichos grupos, comprender las problemáticas específicas de cada uno de ellos y las medidas que se pueden adoptar representan una etapa fundamental de una política de prevención. Las mujeres, particularmente las de sectores de bajos ingresos, y sectores de los jóvenes son los grupos más expuestos a actos de delincuencia, y muchas investigaciones muestran que las intervenciones en estos grupos pueden llevar a resultados duraderos y romper con el ciclo de la violencia.

Los jóvenes.²¹ Si bien los jóvenes representan en muchos casos la gran mayoría de las víctimas de la violencia, son ellos el grupo que corre el mayor riesgo de ser involucrados en la delincuencia. En efecto, la mayor parte de los delitos son cometidos por personas entre los 12 y 25 años, y alcanzan su mayor incidencia en torno a los 18 años en los Estados Unidos y a los 24 años en la Unión Europea.

El problema de los jóvenes con comportamientos antisociales constituye hoy en día la principal preocupación, ya que todavía no se cuenta con medidas eficaces de intervención al respecto (Rutter y otros, 1999; Cario, 2000). Por otra parte, los jóvenes son las principales víctimas de la exclusión porque tienen una movilidad social muy limitada,²² los adolescentes son poco guiados por los adultos y su socialización se desarrolla en contextos donde los referentes morales no son unívocos.

Una estrategia de prevención que se centre en los jóvenes no puede tomarse en forma aislada de las políticas sociales, sino que debe facilitar la participación de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones, a través de instituciones innovadoras, como los consejos municipales de jóvenes o los “presupuestos participativos”²³ decididos por los jóvenes sobre cuestiones que les atañen.

Las mujeres. Se encuentran en peligro tanto en el espacio público como en el privado. Las dimensiones de los fenómenos de violencia contra las mujeres, y en particular de la violencia doméstica y sexual, a menudo se subestiman a causa de innumerables tabúes, de la dificultad de enfrentarlos en público y de discutirlos a nivel institucional.

En los países en los cuales se han efectuado investigaciones en este campo, la violencia sobre las mujeres se verifica en un porcentaje de familias comprendidas entre el 25% y el 50% (Larraín, 2002; Morrison y Biehl, 1999;

²¹ La juventud es definida según los países en forma distinta; para algunos corresponde a la edad de la adolescencia (12-18 años), para otros se extiende desde los 12 o 15 años hasta los 30. Aquí consideramos el grupo de 12-25 años que constituye la categorización más común. Sin embargo, los enfoques dirigidos a los adolescentes (12-18 años) y los que focalizan a los jóvenes adultos pueden ser muy diferentes.

²² Por ejemplo, los salarios comparativos de jóvenes adultos son a menudo más bajos y han decrecido más que para otras categorías y las tasas de desempleo son bastante más altas que para los adultos en general en la mayoría de los países.

²³ Los casos brasileños de Porto Alegre y de San André (São Paulo) son bastante ilustrativos de esta práctica. Algunas ciudades norteamericanas, como Newark, New Jersey, han fomentado la participación de jóvenes elegidos por sus iguales en los paneles de selección de nuevos reclutas policiales.

Newburn y Stanko, 1994; Smaoun, 2000). Hacer frente a este tipo de violencia significa no solo disminuir la condición de subordinación en la que se encuentran las mujeres, sino también evitar que la violencia sea percibida por los niños como una modalidad de resolución de los conflictos, ya que a menudo son testigos de dichos actos de violencia (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999; Morrison y Orlando, 1999; Smaoun, 2000).

El espacio público local. En situaciones de elevada incidencia de la delincuencia, el espacio público sufre procesos de erosión y de mutilación de sus funciones. Además, algunas características del crecimiento urbano favorecen el desarrollo de actividades ilegales y ofrecen “oportunidades” para la realización de actos criminales; los espacios públicos mal utilizados o mal administrados pueden transformarse en lugares peligrosos y hasta inaccesibles. Algunos barrios devienen a veces en zonas de “no derecho” en las cuales el delito se refugia y se reproduce.

Esta doble relación entre delincuencia y organización del espacio produce un círculo vicioso en el cual el espacio se degrada, los fenómenos delictivos y la inseguridad se consolidan recíprocamente. Por otra parte, las intervenciones destinadas a “proteger” el espacio, como la creación de las *gated communities* (comunidades norteamericanas protegidas), o la segregación que se realiza en muchas ciudades de los países en desarrollo, suelen tener efectos perversos.

Las repercusiones de la organización espacial en el funcionamiento de la ciudad y también en los valores inmobiliarios y el acceso a los servicios, deben considerarse atentamente en la puesta en marcha de una política de prevención. La planificación urbana puede constituir un importante aporte al respecto.

9. Tipología de la prevención

Las dificultades en materia de prevención del delito se deben principalmente a dos factores: la complejidad de las medidas a adoptar y la dificultad de ponerlas en práctica, en cuanto la gama de la violencia urbana es demasiado vasta y las causas son múltiples.

Para que sean eficaces, las medidas de prevención deben estar basadas en análisis precisos, y desarrollarse por medio de formas apropiadas al contexto en el cual se aplican. Además, si la prevención “situacional” en algunos casos puede tener consecuencias inmediatas, en general las políticas de “prevención social” producen efectos sólo a mediano y largo plazo.

La prevención social comprende el conjunto de programas sociales destinados a los grupos en riesgo, a los barrios desfavorecidos y a la violencia ejercitada en los hogares y en las escuelas. La prevención social no es solamente la puesta en marcha de un programa destinado, por ejemplo, a la reducción de la pobreza, sino que implica un valor agregado que se deriva de su focalización en las manifestaciones y causas de la inseguridad. En otros términos, para poder asignar un valor de “prevención” a un programa social, éste debe tener como objetivo declarado y coherente el logro de un mayor

grado de seguridad y no solamente el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios.

En cambio la prevención situacional consiste en implementar medidas para mejorar la capacidad de los espacios urbanos de reducir los riesgos de actos de violencia y el sentimiento de inseguridad. Se basa en el análisis de una determinada área o de una situación particular desde el punto de vista del uso, de las actividades que en ella se desarrollan, de los grupos posiblemente en riesgo que las utilizan, de las eventuales oportunidades que puede presentar para delincuentes potenciales, de los controles formales e informales que existen o por crear, sean de tipo material o social.

En el campo de la prevención situacional existen cuatro grandes categorías de intervención: la de tipo urbanístico-ambiental en el espacio público, ya sea en general o en relación con lugares específicos como mercados, estaciones terminales u otros puntos particulares; las intervenciones de mejoramiento y de recalificación, por ejemplo, instalando un sistema de iluminación pública; las intervenciones que faciliten el acceso a los recursos de tipo espacial, comprendidos el suelo urbano y los servicios, y las intervenciones específicas para reducir las ocasiones de delitos (Clarke, 1995), como la identificación, la remoción o la protección de posibles objetivos, el control de los accesos, la vigilancia formal e informal, el control sobre la posesión de armas o de otros posibles factores criminógenos, como el consumo de drogas o de alcohol.

Uno de los objetivos principales de este tipo de intervención es el reforzamiento de la llamada "red de seguridad", es decir, de las formas de control informal ejercitadas sobre el espacio por los mismos habitantes, fundadas en reglas compartidas de utilización del espacio.

La prevención comunitaria se sitúa entre los dos enfoques precedentes; se basa en las intervenciones de tipo social y situacional directamente ligadas a una comunidad específica en un determinado contexto. La prevención comunitaria tiende a modificar las condiciones sociales que inciden en los comportamientos antisociales y en la delincuencia al interior de un barrio, con iniciativas concretas y a través del compromiso de los miembros de la comunidad. De este modo, el trabajo de prevención se transforma en una oportunidad para construir una comunidad, para responsabilizarla y para valorizar su rol en la gestión de los conflictos y del uso del mismo espacio urbano, con el fin de lograr una mayor seguridad.

Finalmente pueden tomarse otras medidas con la finalidad de incidir en la percepción, errónea o exagerada, del nivel de inseguridad junto a las intervenciones de ayuda a las víctimas de la violencia.

10. Las perspectivas

El conjunto de las experiencias realizadas a nivel local deja en evidencia una vasta gama de conocimientos y la posibilidad real de poner en funcionamiento

políticas eficaces de prevención. Aunque aún se está lejos de una estrategia reconocida y generalizada, a nivel local existe una tendencia creciente a tratar el problema de la inseguridad, como consecuencia del aumento de la delincuencia y de las reacciones de los residentes considerados electores.

Una política de prevención realizada y coordinada a nivel local contribuye no solamente a disminuir la delincuencia, sino también a lograr el surgimiento de una cultura de la prevención. Ésta tiene un impacto en la calidad de vida, la cohesión social, el respeto a los derechos y, sobre todo, tiene efectos a largo plazo en los costos económicos y sociales y modifica el modo de trabajar de la justicia criminal. En resumen, una política de prevención local constituye un componente importante de la buena gobernanza urbana.

Sin embargo, para obtener resultados de este tipo es necesario un claro liderazgo político local, contar con el apoyo del gobierno central y una fuerte capacidad de coordinación, además de sistemas eficaces de evaluación de los resultados.²⁴ También es imprescindible que exista una clara voluntad política a favor de la descentralización y que se llegue a definir un cuadro institucional adecuado, principal obstáculo registrado en las experiencias llevadas a cabo en África, pero no el único.

Recuadro 2

PREVENCIÓN INTEGRADA A LA *WARWICK JUNCTION*, DURBAN (SUDÁFRICA)

En la zona de la *Warwick Junction* en Durban, transitan más de 600.000 personas diariamente. En dicha zona se encuentran ubicados los principales terminales ferroviarios y terrestres de la ciudad, las actividades productivas, comerciales y de servicios de tipo formal e informal (entre los cuales el mercado de la fruta, vendedores de comida preparada y el mercado de las medicinas tradicionales) y algunos edificios residenciales deteriorados.

Se realizó una intervención de reordenamiento con la participación activa de todos los actores participantes para concordar las modalidades para la reorganización de toda el área y el rediseño de los espacios para relocalizar varias actividades y diversos recorridos. Además, se generaron e institucionalizaron asociaciones de vendedores así como de usuarios y consumidores, y se mejoraron los servicios, la manutención y la seguridad del área. De este manera, *Warwick Junction* se convirtió en un polo de actividad y servicios para toda la ciudad.

El problema de la seguridad, identificado desde el inicio como uno de los nudos centrales a resolver, representó un tema específico del trabajo de reordenamiento al igual que un tema transversal, presente en forma indirecta pero considerado en todas las intervenciones realizadas.

Se constituyó un comité de seguridad con la tarea de respaldar todas las decisiones, coordinar la presencia de la policía y de los grupos constituidos por los comerciantes para el control de la delincuencia y el respeto de las reglas internas de funcionamiento. Se instaló un puesto de policía en un lugar central y de fácil acceso.

Las intervenciones de reordenamiento urbano incluyeron acciones de animación y capacitación para los jóvenes en riesgo, y se les ofrecieron oportunidades de integración social. Las intervenciones de reorganización del comercio informal también han afrontado los problemas de la seguridad, por ejemplo, ofreciendo alojamientos y depósitos para los comerciantes de afuera, en especial para las mujeres que eran obligadas a dormir en el mercado con sus mercancías, exponiéndose a robos y otras violencias.

Fuente: Programa de ciudades más seguras, Durban.

²⁴ La importancia de la evaluación, en las políticas de prevención y en particular de sus efectos en sectores “en riesgo”, es siempre más evidente, tanto para verificar los resultados como para asegurar la continuidad de las intervenciones (Schoor, 1997).

En algunas zonas, en especial en muchos de los países africanos, a la comunidad debería asignársele una función de primer orden en la resolución de los conflictos. Las formas de mediación usadas por los jefes de los barrios de las ciudades de África occidental o en las *townships* sudafricanas ponen en evidencia la potencialidad de los valores comunitarios, aunque diversos y múltiples. Se trata de una línea de investigación profundizada, y que constituye sin duda uno de los terrenos de mayor interés y apertura hacia nuevas formas de intervención. De igual modo hoy en día las experiencias australianas, europeas, norteamericanas y varias iniciativas en América Latina han mostrado las posibilidades de la introducción de formas de mediación en los barrios, escuelas, etc.

Otra enseñanza que surge de las experiencias de estos años es la necesidad de separar las políticas para la reducción de la pobreza de aquellas para la prevención de la delincuencia. Confundir las dos cosas, o pensar que la reducción de la pobreza trae automáticamente una disminución de las tasas de delincuencia, conduce a una frustración. Una política de prevención requiere una serie de actividades culturales, de capacitación y de otro tipo, que van más allá de la reducción de la pobreza e incorporan a otros grupos de la población. La lucha contra la violencia intrafamiliar, por ejemplo, no se limita a las familias de bajos ingresos, tanto como la lucha contra el crimen organizado no es un problema limitado sólo a los pobres. Tampoco una política de creación de empleos conlleva automáticamente la reinserción de grupos en situación de riesgo.

La disminución de la delincuencia no es un objetivo suficiente para desarrollar una cultura de la prevención, como quisieran muchas políticas que hoy se aplican. La prevención trata de crear progresivamente una suerte de “reflejo espontáneo” de los habitantes con respecto a los comportamientos antisociales, para identificar las causas y las respuestas, sin asumir posturas demagógicas y trabajando en una perspectiva de mediano y largo plazo.

Este tipo de comportamiento se ha logrado en algunos países y ciudades de los países desarrollados, que han adoptado políticas de prevención basadas en un espíritu de tolerancia sin falsas concesiones, y que han puesto en práctica políticas multisectoriales de largo plazo.

Sería empobrecer las políticas de prevención si éstas no fueran acompañadas de reformas policiales, sobre todo caracterizadas por un mayor acercamiento policial a la comunidad. La función policial comunitaria implica mayor eficiencia de los agentes de policía, mayor imputabilidad frente a la comunidad, la puesta en práctica de métodos orientados a la resolución de problemas y mayor autonomía, iniciativa y capacidad de los agentes que trabajan en el terreno (Brodeur, 2002; Chalom y otros, 2000).

Finalmente, entre las nuevas prácticas que se están introduciendo en las políticas de prevención conviene destacar las siguientes:

- aquellas, ya mencionadas, de prevención del crimen organizado (narco, etc.) y de la mafia, de diverso tipo y proveniencia (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2000b);

- la información en las escuelas y en las familias, como la difusión del conocimiento sobre las formas posibles de resolución de los conflictos locales, del vecindario o de origen étnico;
- la sustitución de la detención, donde sea posible, con sanciones alternativas, posible sólo si va acompañada de sistemas asociativos locales en condiciones de garantizar la aplicación, el control y la evaluación;
- por último, en los países que han sufrido guerras civiles o desastres naturales, es necesario introducir políticas de prevención desde las primeras fases del proceso de rehabilitación física y social.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma y Lorena Godoy (2000), "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago de Chile, abril.
- Barbagli, Marzio (2000), *Perché é diminuita la criminalità negli Stati Uniti*, Bologna, Il Mulino.
- Blumstein, Alfred y Joel Wallman (comps.) (2000), *The Crime Drop in America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Body-Gendrot, Sophie (1993), *Ville et violence*, París, Presses Universitaires de France (PUF).
- Brodeur, Jean-Paul (comp.) (2002), *Como reconhecer um bom Policiamento*, São Paulo, Editorial Universidade de São Paulo.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter (1999), "La violencia en las Américas: marco de acción", *El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua*, Andrew Morrison y M.B. Orlando (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cario, Robert (2000), *Jeunes délinquants*, París, L'Harmattan.
- Carrion, Fernando (comp.) (2002), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Chalom, Maurice y otros (2000), *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: Habitata (CNUAH)/Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (ICPC), Ediciones SUR.
- Cilliers, Jakkie y Peggy Mason (comps.) (1999), *Peace, Profit or Plunder? The Privatisation of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria, Instituto de Estudios en Materia de Seguridad.
- Clarke, Ronald (1995), "Situational crime prevention", *Building a Safer Society. Crime and Justice. A Review of Research*, Michael Tonry y David Farrington (comps.), University of Chicago Press.
- Crawford, Adam (2001), "Joined up but fragmented", *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.

- Debray, Régis (1998), "Républicains n'ayons plus peur", *Le Monde*, París, 4 de septiembre.
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana (2000a), "Community Policing/Polices de proximité", documento presentado en la Conferencia de Lisboa, mayo.
- (2000b), *Local Approach of Organised Crime*, París, octubre.
- (1997a), *Sécurité: les métiers du XXIe siècle*, París.
- (1997b), *Tools for Action*, París.
- (1996), "Policías de Europa y seguridad urbana", documento presentado en la Conferencia de Zaragoza, febrero.
- Frühling, Hugo (2000), "La modernización de la policía en América Latina", *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, Jorge Sapoznikow, Juana Salazar y Fernando Carrillo (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Madrid, Universidad de Alcalá.
- Fukushima, A. (1980), "Why does the crime rate in Japan not increase", *Gendai no espri*, N° 154
- Gilligan, James (2001), *Preventing Violence*, Nueva York, Thames and Hudson.
- Houg, M. y N. Tilley (1998), "Getting the grease to the squeak. Research lessons for crime prevention", *Crime Detection and Prevention*, Londres, Home Office.
- Kelling, George L. (2001), "Broken windows and the culture of wars. A response to selected critiques", *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.
- Larraín, Soledad (2002), "Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social", Fernando Carrion (comp.), *Seguridad ciudadana ¿Espejismo o realidad?*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (2000), "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos", *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (comps.) (2000), *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Matthews, Roger y John Pitts (comps.) (2001), *Crime Disorder and Community Safety*, Londres, Routledge.
- Morita, Y. (2001), "Violence à l'école: l'approche japonaise", *Violence à l'école et politiques publiques*, Eric Debarbieux y Catherine Blaya (comps.), París, ESF Éditeur.
- Morrison, Andrew y María Loreto Biehl (comps.) (1999), *El costo del silencio*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morrison, Andrew y María Beatriz Orlando (1999), "El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua", *El costo del silencio*, Andrew Morrison y María Loreto Biehl (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Newburn, Tim y Elisabeth Stanko (comps.) (1994), *Just Boys Doing Business?*, Nueva York y Londres, Routledge.
- Orlando, Leoluca (2001), *Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture*, San Francisco, California, Encounter Books.
- Pons, Philippe (1999), *Misère et crime au Japon du XVII siècle à nos jours*, Paris, Gallimard.
- Rutter, Michael, Henry Giller y Ann Hagell (2000), *La conducta antisocial de los jóvenes*, Madrid, Cambridge University Press.
- Segawa, A. (1998), *Criminology*, Tokio, Seibundo.
- Schoor, Lisbeth (1997), *Common Purpose. Strengthening Families and Neighborhoods to Rebuild America*, Nueva York, Anchor Books.
- Simposio Internacional de Palermo (2000), *The Role of Civil Society in Countering Organized Crime: Global Implications of the Palermo, Sicily Renaissance*, Palermo, Instituto Siciliano de Renacimiento/Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (UNODCCP).
- Skogan, Wesley (2002), "Participação da comunidade e policiamento comunitário", *Como reconhecer um bom Policiamento*, Jean-Paul Brodeur (comp.), São Paulo, Editorial Universidade de São Paulo.
- Smaoun, Soraya (2000), *Violencia urbana: un análisis del problema desde la perspectiva de género*, Quito, Programa de Gestión Urbana.
- Tonry, Michael y David Farrington (comps.) (1995), *Building a Safer Society. Crime and Justice. A Review of Research*, University of Chicago Press.
- Waller, Irvin y Brandon Welsh (1999), "International trends in crime prevention: cost effective ways to reduce victimization", *UN Global Report on Crime and Justice*, Graeme Newman (comp.), Oficina de las Naciones Unidas de Fiscalización de Drogas y de Prevención del Delito (UNODCCP)/Oxford University Press.
- Young, Jock (2001), "Identity, community and social exclusion", *Crime Disorder and Community Safety*, Roger Matthews y John Pitts (comps.), Londres, Routledge.

CIUDAD Y GÉNERO

Una ciudad más justa: el género y la planificación

Caren Levy*

1. Las cuestiones de género en lo urbano

Decir que la población urbana está compuesta de hombres y mujeres, de muchachos y muchachas parece obvio: sin embargo, la cuestión es si estas diferencias de género llevan a modos diferentes de vivir la ciudad, de entender la pobreza y la desigualdad, de pensar políticas y planes.

En realidad las ciudades de hoy se caracterizan por una creciente desigualdad en términos de producción y consumo, y las relaciones de género son un aspecto importante de estas desigualdades. Además, estas desigualdades se manifiestan en una injusticia tanto distributiva como institucional (Young, 1990). La primera tiene que ver con el acceso a los recursos, a los bienes y a los servicios por las diversas franjas de la población urbana, respecto de la cual el género es una de las variables principales. La segunda se refiere a la capacidad que los ciudadanos tienen de participar en las decisiones sobre sus propios derechos, intereses y necesidades: también en este caso el género, junto a otros tipos de relaciones sociales, es una variable importante para entender por qué ciertos grupos tienen más poder y controlan mucho más que otros los recursos bienes y servicios.

Las relaciones de género, como cualquier otra relación social, de clase, de edad, de tipo étnico o religioso, se concretizan en las instituciones y en las ideologías, en las cuales los papeles y las relaciones entre mujeres y hombres socialmente definidos se reflejan, se confirman o se someten constantemente a un debate en la vida cotidiana y en el conjunto de acciones colectivas (Beall y Levy, 1995).

La ciudad es uno de los lugares en el cual se desarrollan estas interacciones y, dado que hoy más de dos tercios de la población urbana del planeta vive en los países en desarrollo y la mayor parte de las grandes ciudades se encuentran en los países de ingresos medios y bajos de África, Asia y América

* Caren Levy es profesor titular de la Unidad de Planificación del Desarrollo del University College de Londres, donde dirige el programa "Gender Policy and Planning".

Latina (Naciones Unidas, 2001), la ciudad es un espacio físico relevante. Sin embargo, la urbanización no es sólo una cuestión de números o de flujos de población, son además cambios de las estructuras y de los procesos sociales: no son sólo el crecimiento y el desarrollo económico los que determinan modificaciones en los papeles, en las relaciones y en las diferencias de género, sino más bien es el mismo proceso de urbanización que acontece siguiendo con frecuencia las estructuras de género predominantes (Chant, 1995). Desde el punto de vista de la forma en que se manifiestan y se desenvuelven los procesos sociales, económicos y políticos, lo urbano es una importante entidad geográfica a escala local, nacional y mundial.

En las ciudades las relaciones de género son importantes no sólo en sí mismas, sino porque para lo urbano son una variable interpretativa indispensable. En particular son dos los aspectos relevantes de estas relaciones sociales: el primero tiene que ver con el uso de los servicios, sobre todo de aquellos colectivos, en el cuadro del creciente bajo desempeño que el Estado mostró en muchos países a partir de finales de los años setenta. En forma muy particular en las áreas urbanas, el papel de las mujeres en la organización del consumo colectivo fue fundamental y muy diverso del de los hombres. El carácter socialmente definido de los papeles y de las relaciones de género hace eso sí que las mujeres y los hombres se aproximen de manera muy diferente a los servicios como el agua, la salud o la educación; no sólo eso, pues entre mujeres y hombres existen enormes desequilibrios respecto al acceso a los recursos como el ingreso, la tierra o la casa.

El segundo aspecto relevante es aquél relativo a la producción. Los cambios que se verificaron en la división internacional del trabajo, la globalización cada vez mayor y el creciente papel del capital financiero, en los últimos treinta años hicieron que la ciudad se transformara cada vez más en un lugar de formas particulares de producción, ligados a las nuevas tecnologías y a los servicios conexos. Dado que no todas las ciudades se benefician de las mismas ventajas de estos procesos, el género deviene una variable explicativa en dos niveles: en el plano de la ocupación, porque estos nuevos procesos de producción utilizan en modo diverso hombres y mujeres y porque muchos hombres y mujeres continúan formando parte de procesos locales de producción sólo marginalmente insertados en la globalización y, a nivel de la localización, porque el hecho de que las mujeres y los hombres vivan en determinados lugares de la ciudad tiene consecuencias inmediatas sobre la posibilidad de tener un trabajo, de producir un ingreso y de moverse.

Sin embargo, en líneas generales, la política, la planificación y la gestión urbana no reconocen la importancia de la cuestión de género. El proyecto "modernista" de la planificación fue elaborado sobre la hipótesis de que, en cuanto actividad de un Estado capitalístico progresista, reflejaba el interés de todos los habitantes de la ciudad: la intervención pública iba, por su naturaleza, a beneficio de un no bien especificado "interés general". De aquí la afirmación de que políticos y planificadores urbanos tenían los conocimientos técnicos

para definir y actuar en nombre de este “interés general”, y que éstos llevarían a una satisfactoria distribución de los recursos, incluidos los bienes y servicios como la casa, la sanidad o la educación. Una postura similar partía de la hipótesis de que la democracia habría permitido a todos los habitantes de la ciudad participar en la selección de las opciones, asegurando así el consenso en el cual se basa la legitimidad de la política y de la planificación urbanística.

Al contrario, hay ciudades que registran desequilibrios más y más evidentes, las decisiones sobre el desarrollo urbano no son participativas, y nadie cree más en la “cientificidad” de la urbanística. El “proyecto modernista” de la planificación hace agua por muchas partes y una de ellas es ciertamente el de las relaciones de género.

2. El género: definiciones e hipótesis

El análisis de las relaciones de género en lo urbano se funda en dos consideraciones: la diferencia entre «sexo» y «género» y, en este contexto, las consecuencias que derivan de una idea de género socialmente definida; la crítica a la idea de familia inserta en la planificación y las correspondientes implicaciones en cuanto a los modos de entender la ciudad.

«Sexo» y «género» no son sinónimos: el «sexo» se refiere a las características biológicas de las mujeres y hombres, de las jóvenes y los jóvenes, mientras el «género» indica la relación social entre mujeres y hombres, entre adolescentes femeninos y masculinos. En otras palabras, el género y el reconocimiento de las dimensiones sociales de una sociedad y de aquello que les pasa a las personas en el marco de las interrelaciones sociales. Esta distinción no significa desconocer la importancia de las diferencias biológicas entre ambos sexos, en particular con respecto al tema de la reproducción, ni las relaciones que existen entre «sexo» y «género». Sin embargo, reconocer la dimensión social y no biológica del «género» permite clarificar una serie de aspectos de las relaciones entre mujeres y hombres fundamentales para la planificación y la administración de la ciudad.

En primer lugar, como ya se subrayó, el género se cruza con otros tipos de relaciones sociales, como las de clase, étnicas, religiosas, de edad y de capacidad, sea física o mental. El género es una importante variable explicativa de las diferencias que existen al interior de una sociedad, incluso al interior de una sociedad urbana, pero género significa también que si las mujeres y las niñas, y los hombres y los niños pueden tener características biológicas similares, no por esto ocupan posiciones iguales en la sociedad, y por lo tanto en la ciudad: las mujeres y las niñas como los niños y los hombres, tienen intereses y necesidades diversos, a partir de su distinta ubicación social. Por esto se introdujo la noción de interés de género, entendida como los intereses que caracterizan a mujeres y hombres en relación con sus posiciones sociales (Molyneux, 1985).

A partir de esta idea, respecto de la planificación urbana, se hace referencia a las «necesidades de género» que mujeres y hombres identifican no sólo en función de su pertenencia de género sino de su pertenencia de clase, de religión y así sucesivamente (Moser, 1989). La consecuencia es que no todas las mujeres y no todos los hombres tienen las mismas necesidades: una consecuencia que puede parecer obvia, pero que en realidad no lo es si sólo se piensa cuán fácilmente políticos y planificadores hablan de las «necesidades de las mujeres» o de las «necesidades de los hombres», como si se tratase de necesidades iguales para todas las mujeres y todos los hombres.

Además, como cualquier otro tipo de relación social, las relaciones de género varían en función del contexto en el cual se desarrollan. En los contextos urbanos las relaciones de género están ligadas a la influencia que sobre la ciudad tienen los procesos sociales, económicos y políticos que se desenvuelven a escala local, nacional o global. El sector de la construcción es un ejemplo típico de cómo pueden variar las nociones de trabajo femenino y trabajo masculino: en India es totalmente normal ver a las mujeres trabajar en las obras, si bien en las tareas menos calificadas, mientras que en Nigeria o Ecuador la ocupación femenina en este sector es inconcebible.

Esto significa, en fin, que las relaciones de género son relaciones dinámicas, que pueden cambiar y de hecho cambian en el curso del tiempo. La distinción entre «social» y «biológico» en este caso asume una relevancia ideológica: basándose en esta segunda dimensión se sostiene que las relaciones entre hombres y mujeres son «naturales» y que entonces no deben cambiarse. En realidad las relaciones de género varían según los cambios que se determinan a nivel social, económico y político. Esto no significa que las relaciones de género no resistan el cambio: como cada relación social que encuentra expresión en la ideología y en las instituciones de la sociedad, también las relaciones de género pueden mostrar una escasa propensión a la mutación.

La reflexión conducida en estos años reveló cómo el «proyecto modernista» de la planificación partía de afirmaciones muy precisas respecto de las relaciones de género al interior de la familia, la principal unidad social a la cual mira la planificación. Desde los años setenta las investigaciones evidenciaron que dichas tesis no reflejan la realidad de la mayor parte de las ciudades y que este tipo de planificación no tiene en cuenta las diversas necesidades de mujeres, hombres, niños y niñas. Las tres tesis puestas en evidencia por Moser (1989, 1995) se retoman a continuación, si bien según un orden diferente para hacer más clara la exposición. Se trata de la distribución de los recursos y del proceso de decisión al interior de la familia, de la estructura familiar y de la distribución de los papeles entre los diversos componentes del núcleo, todos elementos que, por la forma en que se compone y funciona la ciudad, refuerzan la desigualdad y los procesos de exclusión.

La familia como unidad social homogénea. Los políticos y planificadores siempre consideraron poder tratar a la familia como una unidad homogénea, ya sea a nivel de análisis o de intervención en el campo de los servicios y de

las infraestructuras. Este enfoque encuentra sus propios orígenes en la teoría económica de impronta neoclásica y se basa en la hipótesis de que, al interior de la unidad familiar, los recursos se distribuyen si no de modo igualitario, por lo menos de modo justo, es decir, de manera consensual, teniendo en cuenta las necesidades de los diferentes componentes. Por ejemplo, las políticas para la reducción de la pobreza se ponen como objetivo el aumento del ingreso del jefe de hogar masculino, dando por sentado que tal aumento será en ventaja de todos los miembros del núcleo familiar. En realidad, si bien una parte del aumento se redistribuye, con frecuencia los hombres retienen la mayor parte, si no todo, para sí mismos.

Además, es el varón adulto a quien se considera, implícita o explícitamente, el jefe familiar. Típico es el caso del transporte, donde las encuestas se llevan a cabo entrevistando al jefe de la familia y las propuestas de intervención responden esencialmente a sus exigencias de desplazamiento, excluyendo o subvalorando las necesidades de movilidad de las mujeres (Levy, 1992).

La idea de familia como unidad social homogénea se puso fuertemente en discusión. Los movimientos feministas y las investigaciones en este campo evidenciaron que para las mujeres la familia en realidad es, en la mayor parte de las sociedades, el principal lugar de la subordinación y de las desigualdades. El acceso al ingreso familiar, a la comida, a la instrucción, a las atenciones médicas o al alojamiento es casi siempre a favor de los componentes masculinos. En la base de las decisiones que se toman al interior de la familia no están el consenso y la cooperación, más bien un complejo proceso de negociación y de ejercicio del poder entre hombres y mujeres o, como se ha definido, de «cooperación conflictiva» (Sen, 1990). Hay una aceptación social por los hombres y las mujeres en cuanto a considerar ya sea el predominio del jefe familiar varón, ya sea la cooperación, como la forma principal para llegar a las decisiones tomadas al interior de la familia y convivir con ellas.

Donde las mujeres son conscientes de las condiciones de injusticia en las cuales se encuentran, el sí y el cómo deciden oponerse o aceptarlas, depende de cómo las evalúan en términos de penalización personal. Por ejemplo, en los tugurios de Ciudad de México, mientras los hombres pueden decidir, por cuenta de toda la familia, no trasladarse, a veces las esposas esconden parte del dinero para comprar un pedazo de tierra en cualquier otra zona de la ciudad, con el fin de obtener la seguridad sobre la tierra para ellas y sus hijos (Varley, 1995).

Similares relaciones de cooperación conflictiva tienen importantes implicaciones respecto a la participación de las mujeres en la esfera pública. Como se dirá más adelante, las mujeres fueron las que encabezaron las asociaciones que se formaron en torno al problema de los servicios. Este tipo de participación comporta una negociación de las mujeres no sólo con elementos del Estado, del mercado o de la sociedad civil, sino con los hombres y con otras mujeres al interior de la propia familia, como la madre o la suegra.

La estructura familiar. Una segunda afirmación difundida entre políticos y planificadores concierne a la estructura de esta familia consensual, la unidad

social en la que se basan los análisis y a la que se destinan las intervenciones. En modo explícito o implícito, la familia urbana se mira como una familia nuclear, compuesta por el marido, la esposa y un número de hijos correspondiente a la media de la ciudad, o del área. Con una óptica occidental, esta suposición se traduce después en políticas y programas de los cuales de hecho se excluyen tipologías familiares diversas de las «estándar»: un caso muy evidente es el de las políticas para la casa en Brasil, donde los criterios de elegibilidad se diseñan en torno al jefe familiar varón de familias nucleares (Machado, 1987).

Por muy importante que sea en muchas ciudades, la familia nuclear no es la única tipología familiar ni, en muchos casos, aquella prevaleciente. En las ciudades las formas del vivir son numerosas, de la familia extensa a aquella con jefe de familia mujer y, en número creciente en varias partes del continente africano, núcleos familiares constituidos por niños y adolescentes de ambos sexos.¹ Los factores que influyen en la tipología familiar son diversos, pero las migraciones cumplen un papel particularmente destacado. Para la última generación la inmigración urbana se transformó en un proceso cada vez más universal, no sólo de tipo rural-urbano sino hacia el exterior. En las páginas que siguen el tema se trata más a fondo.

Desde los años ochenta existe una progresiva conciencia de la creciente proporción de familias urbanas con jefe de familia mujer (Moser, 1995; Brydon y Chant, 1989). Esto ha puesto en evidencia no sólo la forma en que muchas de las políticas públicas excluyen a este tipo de familias, sino también las innumerables veces en que ellas fueron hasta penalizadas, como en el caso de la vivienda, dado que las mujeres adultas no tienen el tiempo ni un sistema tal de relaciones que les permita autoconstruirla (Nimpuno, 1987; Varley, 1995). Por otro lado, si es verdad que las políticas públicas hoy les prestan mucha mayor atención que antes, existe la tendencia a considerar a las familias con jefe familiar mujer homogéneamente pobres, y a no prestar suficiente atención a otras tipologías familiares, al interior de las cuales las relaciones de género conllevan diversos, pero no menos importantes aspectos en cuanto a la condición de las mujeres.

Tal vez el mayor mérito de las investigaciones de estos años fue develar cómo en la ciudad de hoy las familias, lejos de ser entidades estáticas, están sujetas a constantes cambios en respuesta a las continuas dificultades sociales, económicas y políticas que se presentan. Para entender cómo funciona el circuito de los recursos familiares es fundamental examinar la dinámica de las relaciones interfamiliares, por ejemplo, las remesas del exterior que constituyen con frecuencia la principal fuente de supervivencia para quien se quedó. La complejidad de los mecanismos de adquisición de ingresos y de otros tipos de recursos por una familia urbana hace del ingreso familiar un indicador del todo insuficiente para definir las capacidades de consumo.

¹ El sida y las guerras civiles llevaron a que sea cada vez más frecuente encontrar familias compuestas y guiadas por adolescentes y niños.

Las políticas y planes basados en hipótesis estereotipadas de la estructura familiar y de su composición pueden conducir a excluir a una gran cantidad de familias cuyos miembros eligen –o son constreñidos a encontrar– las más diversas modalidades de organizar la propia vida.

La distribución de los roles. Las suposiciones relativas a la familia partían de una implícita serie de hipótesis sobre la distribución de las tareas entre los diversos componentes. El hombre, en cuanto jefe familiar, es considerado el que produce el ingreso familiar, mientras las mujeres se ocupan de los niños y de los trabajos domésticos. Es así que, por ejemplo, en la estrategia de las necesidades básicas de los años setenta las beneficiarias de los proyectos para el agua y la sanidad eran las mujeres, vistas como esposas y madres, en tanto que la población objeto de los programas para la ocupación eran los hombres (Moser, 1995).

En realidad, mientras las mujeres siguen teniendo la responsabilidad del rol «reproductivo»,² muchas de ellas, en particular las mujeres pobres, desempeñan roles “productivos” diversos de los de los hombres. Estas diferencias y desigualdades dependen mucho de las relaciones que existen, en la ciudad, entre sector formal y sector informal.

Otro papel importante a considerar es aquel de la «gestión», en forma especial a nivel de la comunidad, cuya importancia apareció con toda evidencia al momento en el que se introdujeron los programas de ajuste estructural (Moser, 1989). Sobre la base de investigaciones realizadas en primer lugar en América Latina en los años ochenta, numerosos autores mostraron cómo las mujeres habían desarrollado un papel fundamental y diferente del desempeñado por los hombres en la provisión de servicios (Schmink, 1982; Barrig, 1991; Varley, 1995; Lind, 1997). Del mismo modo, emergieron las profundas diferencias que existen en la mayor parte de los países, entre hombres y mujeres, en lo que respecta a la participación en la política o al papel político desempeñado al interior de la propia comunidad,³ condición que asumió nueva relevancia en el cuadro de las políticas de gobernabilidad y de descentralización.

² Por rol reproductivo se entiende dar a luz los hijos y las actividades cotidianas necesarias para criarlos y el cuidado de la casa, de las cuales se ocupan principalmente las mujeres. Los hombres realizan sólo ocasionalmente tareas domésticas, ligadas por ejemplo a la manutención de la casa. El rol reproductivo concierne también a la reproducción de la fuerza de trabajo y la reproducción social. Ella varía en función del género, de la pertenencia de clase, de los orígenes étnicos y de la fase del ciclo de vida (DPU, 1996, adaptado por Moser, 1989).

³ El «rol comunitario» se refiere a la actividad no pagada, desarrollada voluntariamente y prevalecientemente por las mujeres, pero también por hombres al interior de la comunidad para obtener los recursos necesarios para el consumo colectivo, como el agua, la atención médica o la educación. Se trata de una extensión del papel reproductivo en sentido estrecho, particularmente en los casos en los cuales los bienes y servicios necesarios para la reproducción no existen o su disponibilidad es escasa. El rol comunitario refleja las relaciones sociales y tiende a asumir mayor importancia en situaciones de escasez de recursos (DPU, 1996, adaptado por Moser, 1989).

A diferencia de interpretaciones preconcebidas sobre la división de los papeles al interior de la familia, en la situación urbana mujeres y hombres desempeñan papeles múltiples. Estos roles de género, socialmente definidos, los perciben de modo diverso los hombres y las mujeres mismas; reequilibrar estas diferencias no es un proceso fácil y breve, particularmente allí donde los recursos escasean. Pero si no se reconocen estas diferencias, se corre el riesgo de exacerbar las dificultades a las cuales ya deben hacer frente mujeres y hombres, y de agravar las desigualdades de género, además de las de clase, étnicas o de religión. También se corre el riesgo de que se adopten políticas y programas ineficientes y no sostenibles.

3. El debate sobre el género

Para analizar los aspectos principales del debate sobre la cuestión de género en el desarrollo urbano, es inevitable recurrir a una forma de clasificación, si bien esto comporta el riesgo de hacer demasiado hincapié, o muy poco, en determinados aspectos de un problema.

En efecto, podríamos ser fácilmente tentados a organizar el análisis en torno a un planteamiento de tipo sectorial, sobre la gama de cuestiones ligadas al género que interesan a la casa, los servicios, los transportes, la ocupación y así sucesivamente, y no es casualidad que exista una amplia literatura al respecto. Se trata de un planteamiento en muchos sentidos bastante útil, primero que todo porque muestra la forma en que las cuestiones de género habían infiltrado la teoría y la práctica de un gran número de «especialistas» en problemas urbanos, tanto teóricos como técnicos. Sin embargo, una óptica sectorial puede llevar a una visión fragmentada de la realidad de mujeres y hombres, mientras desde el punto de vista de las cuestiones de género un planteamiento de tipo integrado es particularmente importante.

Buena parte de las investigaciones iniciadas en los decenios pasados tuvieron como objetivo hacer visible y hacer reconocer la importancia del papel reproductivo, productivo y de gestión de la comunidad que cumplen las mujeres, de poner en claro el peso que estos roles tienen en particular sobre las mujeres pobres, y de tratar de reequilibrar la situación de las mujeres con respecto a la de los hombres. Un planteamiento sectorial, con la tendencia a poner la atención en un solo aspecto de la vida de hombres y mujeres, puede incitar a intervenciones que agraven las desigualdades, antes que las resuelvan.

En la idea de una ciudad más justa, en las páginas sucesivas se atenderá a la cuestión de género en el contexto de la gobernabilidad urbana, entendida como la gestión de los asuntos comunes de las comunidades políticas (Healey, 1997), o también como el ejercicio a todos los niveles de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de la ciudad, que comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos en forma individual y los grupos expresan los propios intereses, ejercitan sus derechos, responden a los propios deberes, llegando a un acuerdo

entre los diversos puntos de vista (PNUD, 1997). Así entendida, la gobernabilidad es cosa diferente del gobierno, porque concierne al complejo de relaciones que se instauran entre el Estado, la sociedad civil, los privados y el individuo y su familia.⁴

Atender los modos en los cuales mujeres y hombres se relacionan con las principales instituciones de la sociedad significa analizar cómo las relaciones de género inciden sobre la ciudad a nivel de instituciones, comunidad, mercado y familia.⁵ En la base de este enfoque existe la necesidad de aclarar el sistema de relaciones de poder, coligado a las cuestiones de género, que se instaura en las diferentes pero interrelacionadas dimensiones de lo urbano: los procesos públicos de la redistribución; los mecanismos de solidaridad y los conflictos a nivel de la comunidad; el provecho máximo de la ganancia; la cooperación conflictiva, la intimidad o la dominación al interior de la familia.

Si no se captan con claridad las interrelaciones que existen entre cada una de estas dimensiones, se corre el riesgo de ensombrecer procesos y conexiones fundamentales para la comprensión del papel que el género cumple a nivel del Estado, de la comunidad, del mercado y de la familia, con consecuencias directas sobre la gestión de la ciudad.

4. El género y el gobierno local

Desde hace mucho tiempo se sostiene que es a nivel local que, mujeres y hombres, pueden obtener los mayores resultados para alcanzar condiciones de vida mejores. El gobierno local, en cuanto actor principal del proceso de decisión del cual depende en gran medida la realización de las infraestructuras y el suministro de los servicios, incide en modo directo sobre las actividades domésticas de las mujeres, sobre los papeles sociales y los recursos de los hombres y las mujeres en cuanto productores de ingresos, y sobre su participación en la política local. Sin embargo, por la prevalencia de las afirmaciones de género presentadas en el párrafo precedente, la función redistributiva de la acción del gobierno local ha penalizado a las mujeres, con el resultado de que la política, la planificación y la gobernabilidad a este nivel han contribuido a agudizar las diferencias entre hombres y mujeres, tanto en lo material como en términos de acceso al proceso de decisión.

La investigación urbana ha hecho mucho más «visibles» que en el pasado las actividades desempeñadas por las mujeres. Su papel social, económico y político obliga a las políticas y a la planificación a tomar en consideración las necesidades de las mujeres, utilizándolas como base sobre la cual fundar su participación en las decisiones y en la gestión de la ciudad.

⁴ La definición de PNUD comprende el Estado, el sector privado y la sociedad civil pero no el individuo y la familia.

⁵ Kabeer (1994) basó su trabajo sobre relaciones de género a partir de estas cuatro instituciones.

Para analizar correctamente el debate sobre género y gobierno local es necesario examinar las relaciones entre tres dimensiones diversas: la política urbana, la cuestión *wid-gad*⁶ y la economía.

El impulso a involucrar a las mujeres en la gestión urbana llegó tanto desde arriba como desde abajo. En los años ochenta el debate *wid-gad* era abiertísimo, pero extrañamente respecto de las cuestiones del gobierno local se ocupó poco y de modo fragmentario, tal vez por el cariz que tuvo la reflexión y por la influencia que sobre ella ejercieron los organismos internacionales.

El enfoque de «mujeres y desarrollo» (*wid*) surgió de la presión conjunta de investigadores, políticos y gente involucrada en este campo, que llevó a las Naciones Unidas a declarar el decenio de 1976-1985 primer Decenio de la mujer. Este trabajo clarificó definitivamente la forma en que las tesis sobre las relaciones hombre/mujer y las desigualdades insertas en tales afirmaciones impedían a las políticas de desarrollo, a la planificación y a la investigación urbana una interpretación adecuada del papel socialmente definido de la mujer y de su acceso a los recursos. En el enfoque *wid* la mujer ha sido utilizada como categoría analítica y operativa para la creación a todos los niveles, del internacional al local, de un «sector de las mujeres» en el cual se colocaban todos los problemas femeninos, como si las mujeres no actuaran en otros ámbitos de la vida cotidiana. El resultado ha sido la instauración de departamentos u oficinas ad hoc al interior de los organismos internacionales y de los gobiernos, nacionales o locales, con la formulación de políticas y sobre todo de proyectos específicos para las mujeres.

Aunque con pocos recursos a disposición, las intervenciones realizadas según el punto de vista *wid* han contribuido significativamente a hacer visibles a las mujeres, ya sea en las áreas urbanas o en las rurales, operando a nivel nacional o local. Sin embargo, hacia fines de los años ochenta quedó en evidencia que estas intervenciones continuaban siendo poco significativas.

Estas estrategias presentan un carácter de «igual pero separado». Los proyectos con frecuencia descuidaron la posición central de los hombres en el control de los recursos y en la toma de decisiones; además eran de dimensiones reducidas, de tipo asistencial y conducidos a través de ministerios o agencias que no disponían de los recursos técnicos y financieros necesarios para asegurar la continuidad del proyecto. Involuntariamente muchas veces estos proyectos mantuvieron a las mujeres al margen de las políticas de desarrollo (Consejo de la Unión Europea, 1995).

A continuación de estas críticas, en los años noventa se fue elaborando otro tipo de planteamiento, conocido como «género y desarrollo» (*gad*). Esta línea interpretativa se basa en la necesidad de evaluar las relaciones de género

⁶ *Wid* es la abreviatura de la alocución *women in development* (las mujeres en el desarrollo), opuesta a *gad*, es decir *gender and development* (género y desarrollo).

en el análisis de los problemas y en la formulación y realización de los proyectos. El objetivo son las intervenciones intersectoriales, rechazando la idea del «sector de las mujeres» creada en el planteamiento *wid*. El *gad* toma en consideración la condición de la subordinación de la mujer en la sociedad, analizando las relaciones de poder entre mujeres y hombres y las conexiones que existen entre el género y otros tipos de relación social, como la edad, la pertenencia de clase, étnica o religiosa. El trabajo a cumplir para hacer que el enfoque *gad* entre de verdad en el operar cotidiano de los gobiernos locales es todavía considerable. Las diferencias entre un planteamiento y otro tienden a confundirse, y aquello que se inicia como un enfoque *gad* no pocas veces se transforma en uno *wid*.⁷

También es muy cuestionable la idea de que, con un mayor número de funcionarias en las municipalidades, las políticas urbanas prestarán más atención a los problemas de género (Levy, 1998). No todas las mujeres tienen una clara percepción de estos problemas o son conscientes de la propia condición de subordinación, como por otra parte no todos los hombres son contrarios a la igualdad de géneros; en algunos casos los hombres pueden ser muy útiles para una tarea de sensibilización. Además, no siempre es fácil traducir en intervenciones concretas un conocimiento del problema de género.

La crisis que golpeó en los años ochenta y noventa a la mayor parte de los países en desarrollo limitó la capacidad de los gobiernos para abastecer servicios e infraestructuras. Como es conocido, se trata de un proceso que tiene diversas razones: la globalización y la reducción de la presencia del Estado, la ineficiencia y la corrupción, y los efectos de la postura liberal de los programas de ajuste estructural. Es bastante verosímil que la crisis económica y las políticas de ajuste hayan tenido consecuencias particularmente graves sobre los pobres urbanos, no sólo por el menor acceso a los servicios, sino por el aumento del precio de los productos alimentarios, la disminución de los salarios reales y la creciente desocupación (Wratten, 1995). Consecuencias que han dejado una clara impronta de género, respecto a mujeres y muchachas en una perspectiva *wid*, a mujeres y hombres, muchachas y muchachos, en una perspectiva *gad*.

Con la difusión de los programas de ajuste estructural, en el curso de los años ochenta se desarrolló un planteamiento *wid* de tipo particular, definido como *wid efficiency* (eficiencia *wid*) (Moser, 1995). En los años sucesivos numerosos estudios de enfoque *gad* analizaron las consecuencias del ajuste estructural, poniendo en evidencia la existencia de una serie de elementos recurrentes. Uno, analizado más adelante, concierne a la creciente participación de la población en la producción y gestión de los servicios; un segundo elemento es el de la recuperación de los costos y de las tarifas para aplicar a

⁷ Como por ejemplo el pedido para que las mujeres no sólo sean más numerosas en las oficinas públicas, sino que ocupen puestos de mayor poder.

los servicios, sean privados o públicos, con consecuencias particularmente negativas para las mujeres y los jóvenes de los barrios más pobres.⁸

Un particular debate se llevó a cabo sobre la alternativa entre intervenciones destinadas a reducir las desigualdades de género e intervenciones con otros objetivos, como la reducción de la pobreza o un aumento de la eficiencia, respecto de los cuales algunos sostienen que algunas corrientes del planteamiento *wid* tienden a tratar a las mujeres de manera instrumental respecto de otros objetivos (Jackson, 1996). Aunque no estrictamente urbana, esta argumentación tiene especiales implicaciones para la ciudad. En efecto, los programas sobre la pobreza de los organismos internacionales y de los gobiernos con frecuencia unieron género con pobreza a través de la «feminización de la pobreza», es decir, la hipótesis, muy discutida, de que las familias encabezadas por una mujer están aumentando de número por doquier y que representan la categoría más pobre de los pobres. Más allá de todo, aun con el trabajo de años y años para poner en discusión la fuerte influencia de esta hipótesis de la economía neoclásica, dichos programas siguen asumiendo a la familia como sujeto destinatario de las intervenciones, suponiendo una homogeneidad que no existe, con todas las distorsiones de género que le siguen.

Para quien trabaja desde la perspectiva *gad* la tarea es demostrar que la subordinación de la mujer no es una consecuencia de la pobreza y cuan errónea es la idea de que una reducción de la pobreza lleva a la igualdad de género (Jackson, 1996). En el futuro, es necesario echar luz en medio de toda esta confusión e institucionalizar un planteamiento *gad* al interior de los gobiernos locales.

5. El género y la sociedad urbana

La participación de las mujeres en la sociedad urbana generó una creciente, amplia e interesante literatura, cuyo objetivo principal fue subrayar la importancia del género como variable específica de los movimientos urbanos y de las luchas por los derechos políticos y por los problemas sociales y económicos. Se pueden individualizar dos líneas principales de reflexión: el primero pretende desplegar y hacer visible la gran participación de las mujeres en los movimientos sociales, de modo que sean reconocidas por las políticas y por la planificación urbana; el segundo, intenta analizar las consecuencias de la participación en los movimientos sociales urbanos en la propia conciencia de las mujeres y de su rol como sujetos de cambio.

⁸ En el caso de la salud, la introducción de una tarifa por el servicio médico impulsa a las familias a reservar los gastos para quienes tienen mayores posibilidades de producir para la familia, es decir, los hombres (Beall, 1995), mientras que para la recuperación de los costos en los programas de edificación pública, las mujeres son consideradas más confiables que los hombres (Moser, 1995).

Como se señaló, la cuestión de las relaciones de género con respecto al problema de los servicios urbanos se coloca en el cuadro de la crisis del Estado de los años ochenta y noventa. La presencia cada vez menor del Estado obligó a la sociedad civil a hacerse cargo de la cuestión de los servicios, pero con una participación distinta entre hombres y mujeres.

Las mujeres se organizaron para tener los servicios que precisan para su rol reproductivo. Las asociaciones de mujeres, o las mujeres que formaban parte de asociaciones de naturaleza diferente, comenzaron a hacerse cargo de los problemas del agua, de los servicios higiénicos-sanitarios, de la casa, de los niños, de la salud o de la alimentación. La legitimidad de su participación pública y colectiva en estos problemas deriva de su papel de esposas y madres, al que se suma la mayor confiabilidad generalmente reconocida a las mujeres en materia de dinero. Experiencias recientes de grupos de créditos y ahorros en Asia meridional y en África meridional parecen confirmar esta interpretación.⁹

Un importante argumento de reflexión para las investigadoras feministas, sobre todo en América Latina, es determinar si la participación en la gestión comunitaria –y cuándo ello ocurrió– indujo a las mujeres a poner en discusión la propia situación de clase, de género y tal vez de otras condiciones sociales, en la hipótesis de que tal participación habría promovido una mayor militancia y la lucha por la igualdad de género y de clase. Casi nadie sostiene que existe un vínculo directo entre conciencia de género y conciencia de clase, pero es difusa la idea de que una vez organizadas las mujeres son capaces de poner en discusión algunas relaciones estructurales, entre ellas el género y la clase, que moldean y limitan la vida, la comunidad en la que viven, y el país (Lind, 1997). Sin embargo, las mujeres parecen dar precedencia a los problemas de supervivencia sobre las relaciones de género (Barrig, 1991), y parecen mirarse a sí mismas como habitantes, antes que mujeres, si bien a través de las actividades comunitarias se profundiza la conciencia política, llegándose en algunos casos a poner en discusión las relaciones de género (Varley, 1995).

Otro aspecto de la cuestión atañe a la eventual participación en la política local de las mujeres involucradas en el asociacionismo de base. De hecho, las mujeres que entran en política deben hacer frente a una serie de problemas: no es fácil atender a los hijos y la casa y al mismo tiempo trabajar para integrar el ingreso familiar y desempeñar una eventual función pública; además, en las confrontaciones de las mujeres con un rol de líder se desencadenan presiones no sólo de parte de los maridos, sino de otras mujeres de la familia y de la comunidad (Moser, 1987). En fin, muchas mujeres son reticentes a identificarse con las cuestiones de género porque la etiqueta de “feministas” es usada por los hombres para “descalificarlas” desde el punto de vista de la capacidad política (Varley, 1995).

⁹ Es el caso por ejemplo de la asociación de crédito y ahorro de mujeres en India denominada Mihila Milan (Patel y D' Cruz, 1993).

6. Género, mercado y desarrollo urbano

La globalización y el ajuste estructural favorecieron el surgimiento de algunas «ciudades globales», pero también impulsaron a muchas ciudades a los márgenes de la «internacionalización». Estos desequilibrios entre ciudades se reflejan al interior de las mismas, consecuencia al menos en parte de los procesos de reestructuración en el sector formal, del vigor cada vez mayor de la competencia en el sector informal y de la difusión a escala mundial de algunos modelos de consumo, urbanos en particular (Moser, 1996; Pearson, 2000). El análisis de estos procesos desde el punto de vista del género retomó algunos temas ya explorados, pero abrió otros nuevos.

Las investigaciones realizadas sobre las relaciones de género en las economías urbanas han demostrado desde hace tiempo que en el sector informal existe una prevalencia de mujeres (Moser, 1995). Los estudios más recientes sobre el impacto que la globalización y los programas de ajuste estructural han tenido en las economías urbanas confirman la importancia del sector informal para las mujeres, pero también señalan que la competencia se agudiza cada vez más: más mujeres, y también hombres, buscan hacer frente a través de la actividad informal a la disminución de los ingresos familiares.

Por otra parte, las mujeres constituyen la mayoría de los ocupados en nuevos sectores de producción de bienes y servicios para el mercado global (Pearson, 2000):¹⁰ textiles, componentes y productos para la electrónica, elaboración de datos, centro de llamadas, fruta, flores, servicios para el turismo, junto al aumento del tráfico de mujeres para la prostitución, aspecto reconocido por la globalización de los servicios y de los mercados (Pearson, 2000).

Otro tema de reflexión es la relación entre ingresos familiares y ocupación masculina y femenina. En general, la tendencia parece ser un aumento de la ocupación femenina, en particular en el sector informal, aunque sí se registran casos de aumento de mujeres, en particular jóvenes y con cierto nivel de instrucción, que trabajan en el sector formal (Moser, 1996; Pearson, 2000). Existen situaciones en las cuales, y en presencia de una reducción de los ingresos familiares, el sector informal está ya saturado y por lo tanto no está en condiciones de absorber más trabajo femenino (Kanji y Jazdowska, 1995). Por otra parte, con la globalización, el trabajo se hace más flexible de lo que era: las tendencias de la ocupación masculina y femenina dependen del contexto, pero la ocupación urbana en los países en desarrollo está particularmente expuesta al funcionamiento de los mercados internacionales.

Se agrega que los mercados del trabajo masculino y femenino son distintos, con vínculos de ingresos que no dependen sólo de la capacidad y del nivel de calificación. La primera barrera depende de los diversos roles sociales de mujeres y hombres, que no son nunca sólo «trabajadores»: las

¹⁰ La interrelación entre formal e informal se produce también en estos sectores, por ejemplo, a través del trabajo a domicilio.

responsabilidades de las que se hacen cargo las mujeres en la esfera de la reproducción pesan por sobre las de la producción, por sobre la elección de un trabajo a tiempo completo antes que a tiempo parcial, en un lugar antes que en otro, en definitiva por sobre el tipo de trabajo. Un segundo aspecto es de carácter ideológico y marca las normas y los valores con los cuales hombres y mujeres deben relacionarse en los distintos períodos de la vida, en lo privado y en lo público.¹¹ Contrastar este tipo de vínculos entre los ingresos en el mercado laboral permanece como objetivo primario de la política urbana.

7. Género, familia y ciudad

Como se indicó, no asombra que en los trabajos sobre la relación entre género y ciudad un papel primario sea reservado a la familia. El estudio de la familia, como lugar privilegiado del patriarcado y de la condición subordinada de la mujer en diversas sociedades, ha sido de fundamental importancia en los estudios sobre el género y el desarrollo. Las características específicas de la sociedad urbana pueden llevar al establecimiento de relaciones de género distintas a las de las sociedades rurales; sin embargo, el carácter urbano del ambiente en el cual una familia se encuentra funcionando puede ser sólo una de las variables para explicar analogías y diferencias, y sería un error sostener que existe una «familia urbana» con respecto a una «familia rural».

La relevancia que la ideología de género sigue teniendo explica la persistencia en la planificación urbana de los estereotipos relativos a la estructura y al funcionamiento de la familia.

Los estudios sobre migraciones y urbanización parecen tener dos objetivos. El primero es hacer visibles a las mujeres, tema no considerado debidamente en las primeras investigaciones sobre las migraciones urbanas en África y Asia llevadas a cabo en el ámbito de las teorías de la modernización y del crecimiento económico, en las que se hace referencia sólo a los hombres o, a lo más, a la «población» (Moser, 1995). El segundo es analizar en una perspectiva de género las consecuencias de la emigración y de la urbanización: la urbanización no es sólo el traslado de personas, sino también los cambios en las estructuras sociales y económicas que gobiernan tales procesos (Beall, 1993), que a su vez se ligan a una serie de elementos objetivos y subjetivos que caracterizan a las áreas rurales y urbanas.

Algunos investigadores ponen el acento sobre los efectos que la inmigración tiene desde el punto de vista del trabajo, con el paso del trabajo

¹¹ En India el concepto de *manaan*, es decir, el honor y la respetabilidad de la familia, medidos en términos de reputación y sujetos a continua redefinición por los “demás”, se suma a la ideología en cuanto a definir los roles y las necesidades de las personas que pertenecen a los diversos estratos sociales. La elección del trabajo por las mujeres no debe dañar el *manaan*, que querría decir romper los lazos sociales, poner en peligro las perspectivas matrimoniales de las hijas y los hijos, las posibilidades de tener un trabajo, una casa y así sucesivamente (Vero-Sanso, 1995).

en la agricultura a la actividad de tipo urbano (Chant y Brydon, 1989; Chant, 1995), otros relatan cómo la presión social ejercida en el ámbito rural sobre los núcleos con jefe de familia mujer puede inducir a estos últimos a trasladarse a la ciudad (Bradshaw, 1995). El género es una variable importante para entender las dinámicas de formación de la familia urbana y el mantenimiento de las relaciones urbano-rurales, ambas cuestiones relevantes para las políticas y la planificación.

La capacidad de respuesta de las familias a la pobreza urbana tiene que analizarse desde dos puntos de vista. El primero es el relativo al pasaje de la noción de pobreza a la de vulnerabilidad, que permite una comprensión más dinámica y articulada de las relaciones al interior de una comunidad, entre familias y entre los componentes de una misma familia. El segundo tiene que ver con las consecuencias del ajuste estructural, el papel reducido del Estado, las privatizaciones y la creciente participación de las organizaciones no gubernamentales y de la población misma en la entrega de servicios.

Si en el pasado el enfoque de las investigaciones sobre el tema era de tipo *wid*, las más recientes adoptan un planteamiento de género en que se analiza el impacto diferente que el ajuste estructural ha tenido sobre las mujeres y los hombres. Las consecuencias sobre el rol productivo de estos últimos, como se ha dicho, son diversas según su situación en el mercado laboral, pero el tiempo dedicado a la actividad de tipo reproductivo, al interior de la familia o en la comunidad, es sustancialmente el mismo. Al contrario, mientras aumentó el peso del rol reproductivo, para las mujeres de la franja pobre aumentó también la participación en el trabajo productivo, con el fin de integrar los ingresos familiares. Con un balance familiar cada vez más reducido, las mujeres deben dedicar más tiempo a la familia y a la casa para disminuir los gastos (Chant, 1995; Moser, 1996) y hacer frente a la decreciente disponibilidad de servicios públicos, por ejemplo, yendo por el agua u ocupándose de los ancianos o de los enfermos, actividades en las que participan mucho más las jóvenes y las niñas, mientras los hombres jóvenes son impulsados a las actividades que integren el ingreso familiar.

En los años noventa las investigaciones miraron cada vez más a las divisiones de las tareas al interior de la familia, no sólo con respecto al tipo de respuesta que se ponía en movimiento para hacer frente a la pobreza urbana, sino también con respecto al acceso a los recursos familiares y a su control, y al modo en el cual se decide utilizarlos (Chant, 1987; Moser, 1996; Gwagwa, 2002). Todos estos trabajos arrojan luz sobre la importancia de la estructura y de la composición de la familia en relación con dichos mecanismos, y el margen de maniobra del cual disponen las mujeres y las muchachas en diversos contextos familiares. En consecuencia, ponen en cuestión la consolidación de la familia como unidad de decisión igualitaria y consensual, en la cual con frecuencia se basan las intervenciones. En cambio, como se dijo, las relaciones familiares son complejas y se desarrollan sobre la base de una cooperación conflictiva o de una relación intimidación/dominación que mantiene o acrecienta

las desigualdades entre mujeres y hombres. En la misma línea, ideológicamente se sigue considerando al hombre como el jefe familiar, cuando de hecho no contribuye en modo alguno al ingreso familiar (Gwagwa, 2002).

Para las políticas urbanas, esta serie de reflexiones subrayan la necesidad de descomponer la unidad familiar para comprender los múltiples roles de las mujeres y de los hombres, evaluar cómo la relación de género, de clase, de edad o de otro tipo incide en los vínculos de poder al interior de la familia misma, entre las familias y en las relaciones con lo público.¹² Sólo así es posible diseñar programas urbanos más eficaces y socialmente más justos.

8. Nuevas áreas de investigación

Si bien se dieron muchos pasos hacia adelante, las mujeres y las cuestiones de género continúan siendo temas secundarios para la investigación y para las políticas urbanas, aunque para algunos organismos internacionales, gobiernos nacionales y organizaciones no gubernamentales, el tema al parecer se transformó en prioritario.¹³

A continuación se individualizan algunas de las cuestiones principales en las cuales es necesario trabajar para que la igualdad de género entre a formar parte de manera estable e institucionalizada de las políticas urbanas.

El género y la ciudadanía. Sobre el uso de los roles de género como instrumento para entender las divisiones del trabajo entre mujeres y hombres se levantaron varias dudas, en cuanto categorías interpretativas estáticas y normativas (Kabeer, 1994), cuando más útiles para poner a fuego las relaciones de poder en la familia y en la comunidad serían los análisis relacionales. Sin embargo, si estos últimos pueden tener efectivamente una mayor capacidad explicativa, tienden a considerar que sobre los roles de género ya se sabe todo aquello que hay que saber, lo que parece, cuando menos, excesivo (Varley, 1995). Por esto es importante que la investigación continúe desarrollándose en ambos niveles, para acrecentar el conocimiento del problema y para contribuir a formular políticas más eficaces, sin olvidar la dimensión masculina de la cuestión (Levy, Taher y Vouhé, 2000).

A nivel de las políticas, el género es un parámetro útil para evaluar en qué medida las prácticas y demandas de los movimientos sociales son portadoras de valores de cambio o de conservación. Es necesario también entender el tipo de relaciones que se instauran con el Estado y el sector privado: por ejemplo, nunca se analizó, desde el punto de vista del género, qué papel desempeñan las varias iglesias y sectas religiosas cuando sustituyen al Estado en el abastecimiento de servicios, esclareciendo la relación que existe entre su capacidad de dar respuesta a las necesidades cotidianas de las mujeres y una ideología que a su vez rechaza considerar sus necesidades estratégicas.

¹² Esto es particularmente cierto respecto de las políticas sectoriales, que siempre tienden a separar el mundo de las mujeres del de los hombres.

¹³ Por ejemplo, el tema es explícitamente tratado en el Programa de Hábitat (CNUAH, 1996).

Bajo la guía de la tradición feminista, indagar la participación de las mujeres en la política local, en el cuadro de los discursos sobre la gobernabilidad, es también importante, así como continuar evaluando el espacio para incorporar las cuestiones de género en la política local.

El género y las políticas. En muchos países se hizo un notable trabajo sobre temáticas de género, tanto a nivel de gobierno como a nivel de base. La ciudad es un lugar donde se encuentran procesos “desde arriba” y “desde abajo”. Poco se sabe sobre los mecanismos que permiten este encuentro o lo obstaculizan, o cómo se desenvuelven las políticas urbanas de tipo *gad* en contextos diversos. Es importante monitorear las políticas nacionales y de los organismos internacionales por sus consecuencias a nivel urbano, de modo de evitar que el planteamiento *gad* se instrumentalice para el logro de otros objetivos (Jackson, 1996).

Un interesante tema de investigación que está emergiendo a este propósito es aquel del control de los recursos financieros por movimientos sociales donde las mujeres y sus organizaciones cumplen un papel importante en la recaudación del ahorro y en el crédito. La experiencia hecha en Filipinas de analizar las asignaciones de los renglones del balance nacional desde una perspectiva de género es ciertamente interesante (Verzosa y Matammu-Lampauong, 1999), como sería interesante indagar las oportunidades de enfoque de este tipo a nivel urbano, en particular, en las experiencias de presupuesto participativo realizadas en América Latina (Abers, 1999), donde las temáticas de género parecen estar completamente ausentes.

El género y la normativa. La ideología de género inserta en la cultura de las administraciones públicas es desde hace tiempo objeto de investigación, pero no son muchos los trabajos realizados acerca de las administraciones locales. Si bien se llevaron a cabo algunas investigaciones sobre las consecuencias de género de algunas normativas urbanísticas o de criterios para la asignación de viviendas públicas (Moser y Peake, 1987), deben ahora indagarse los efectos de género de los diversos tipos de reglamentos, leyes y procedimientos que rigen las transformaciones de la ciudad.

La formación y el fortalecimiento de la capacidad son importantes aspectos para modificar las desigualdades de género al interior de las organizaciones colectivas. Debería verificarse, por ejemplo, si la presencia de muchas mujeres y de grupos de mujeres en las asociaciones de habitantes de los asentamientos informales promueve una mayor comprensión en relación con los aspectos de género, a nivel de la comunidad, de los gobiernos y de los mismos organismos internacionales.

El género y los servicios. Sobre las consecuencias de la crisis económica y del ajuste estructural en el acceso a los servicios se efectuaron diversas investigaciones, pero subsiste la necesidad de profundizar el conocimiento de los modos en que la familia y sus diversos integrantes hacen frente al problema, desde el punto de vista social, económico, político y espacial. El tema es particularmente interesante frente a la fragmentación de la oferta, ya no

prevalecientemente pública, pero articulada entre lo público, lo privado y lo comunitario.

Existen nuevas áreas donde las desigualdades de género crean serios problemas, poco explorados a nivel urbano, como los programas de lucha contra el VIH/SIDA, las cuestiones ambientales o la violencia urbana y familiar. Se trata obviamente de problemas que tocan muchos aspectos de la vida urbana, no sólo de género.

Un tema de particular interés es el de las consecuencias que los nuevos instrumentos del plan tienen en las cuestiones de género, teniendo en cuenta que el contexto en el cual se aplican es tan importante como el instrumento mismo. El análisis de los actores, por ejemplo, con frecuencia deja en un segundo plano las relaciones de fuerza que derivan de las relaciones de género o de otro tipo.

El género y el conocimiento. Se trata del modo en el cual se realiza la investigación sobre las modalidades de aprendizaje de los sucesos y de los fracasos de los proyectos urbanos. En la estructuración y evaluación de los conocimientos sobre las cuestiones de género en el ámbito urbano se puede distinguir entre investigaciones que ignoran este tema, investigaciones centradas en las mujeres, como aquellas feministas, investigaciones centradas en el género, investigaciones que atañen a otros temas pero prestan atención a las cuestiones de género, e investigaciones centradas en los hombres (Taher, 1997). Se trata de una clasificación útil que permite situar los diversos tipos de investigaciones para clarificar mejor su posible contribución al análisis de las relaciones de género en lo urbano.

En el último decenio, luego de la adopción de metodologías participativas, el debate sobre la metodología de la investigación ha tenido una fuerte aceleración. La investigación participativa no siempre dio peso al género como variable significativa, sólo en algunos casos (Guijt y Shah, 1998). El nuevo acento sobre la necesidad de una autodefinición de la pobreza por los mismos pobres no presta suficiente atención a las implicaciones que puede tener la «falsa conciencia» de hombres y mujeres en términos de clase y de género (Jackson, 1996). Esto no quiere decir que la interpretación de la propia realidad por las mujeres y los hombres no sea importante para entender la posibilidad y los vínculos del cambio de las relaciones de género (Levy, 1996). La investigación aplicada se coloca en el contexto de una lectura más amplia y más profunda de las relaciones de género en lo urbano, en la cual la investigación participativa integra otros planteamientos de tipo cuantitativo y cualitativo.

En fin, los procesos de aprendizaje colectivo, que se realizan a través del monitoreo, la evaluación y el análisis del impacto de las políticas y programas son una cuestión complicada y difícil. Nuevos planteamientos sobre la información, los indicadores y el aprendizaje colectivo en la planificación urbana, como la planificación colaborativa (Healey, 1997), ofrecen interesantes perspectivas de investigación respecto de cómo favorecer un planteamiento *gad* para la justicia social en el desarrollo urbano.

BIBLIOGRAFÍA

- Abers, Rebecca (1998), "Learning democratic practice: distributing Government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil", *Cities for Citizens*, Mike Douglass y John Friedmann (comps.), Chichester, John Wiley and Son.
- Barrig, Maruja (1991), "Women in development in Peru: old models, new actors", *Environment and Urbanization*, vol. 3, N° 2.
- Beall, Jo (1996a), "Urban Governance: Why Gender Matters, Gender in Development", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (<http://www.undp.org/gender/resources/mono1.html>).
- (1996b), "Participation in the city: where do women fit in?", *Gender and Development, Special Issue on Women and Urban Settlement*, vol. 4, N° 1.
- (1995), "In sickness and in health: engendering health policy for development", *Third World Planning Review*, vol. 17, N° 2.
- (1993), "The Gender Dimensions of Urbanisation and Urban Poverty", documento preparado para la División para el Adelanto de la Mujer, Oficina de las Naciones Unidas en Viena (ONUW).
- Beall, Jo y Caren Levy (1995), "Moving towards the gendered city", *Women in the City: Housing, Services and the Urban Environment*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Bradshaw, Sara (1995), "Female headed households in Honduras: perspectives on rural-urban differences", *Third World Planning Review*, vol. 17, N° 2.
- Chant, Sylvia (1995), *Gender Aspects of Urban Economic Growth and Development*, UNU/WIDER Conference, Helsinki.
- Chant, Sylvia y Lynne Brydon (1989), *Women in the Third World: Gender Issues in Rural and Urban Areas*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)) (1996), "Istanbul Declaration on Human Settlements" (www.unhabitat.org).
- Consejo de la Unión Europea (1995), *Council Meeting: Development*, Bruselas, Secretaría General.
- DPU (Department of Planning Unit) (1996), *Training Materials on the Mainstreaming of Gender in Policy and Planning*, Londres, University College.
- Douglass, Mike y John Friedmann (comps.) (1998), *Cities for Citizens*, Chichester, John Wiley and Son.

- GAP (Gender and Advocacy Programme) (2002), *Water and Sanitation in Smartietown: Looking at Municipal Service Delivery Transformation Through a Gender Lens*, Cape Town.
- Guijt, Irene y Meera Kaul Shah (comps.) (1998), *Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, Londres, Intermediate Technology Publications.
- Gwagwa, L. (2002), "The Impact of Household Relations on Decision Making. Outco-Africa", Tesis de grado, Londres, University College.
- Healey, Patsy (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Londres, Macmillan Press.
- Kabeer, Naila (1994), *Reversed Realities, Gender Hierarchies In Development Thought*, Londres, Verso.
- Kanji, Nazneen y Niki Jazdowska (1995), "Gender, structural adjustment and employment in urban Zimbabwe", *Third World Planning Review*, vol. 17, N° 2.
- Jackson, Cecile (1996), "Rescuing gender from the poverty trap", *World Development*, vol. 24, N° 3.
- Levy, Caren (1998), "Insitutionalisation of gender in participatory practice", *Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, Irene Guijt y Meera Kaul Shah (comps.), Londres, Intermediate Technology Publications.
- (1992), "Transport", *Gender and Development: A Practical Guide*, Lise Ostergaard (comp.), Londres, Routledge.
- Levy, Caren y Nadia Taher (2000), "Spaces of "insurgent practices": lessons from gender and housing", *Open House International*, vol. 25, N° 4.
- Levy, Caren, Nadia Taher y Claudy Vouhé (2000), "Addressing men and masculinities in GAD", *Ids Bulletin*, vol. 31, N° 2.
- Lind, Amy (1997), "Gender, development and urban social change: women's community action in global cities", *World Development*, vol. 25, N° 8.
- Machado, L. (1987), "The problems for women-headed households in a low-income housing programmes in Brazil", *Women, Human Settlements and Housing*, Caroline Moser y Linda Peake (comps.), Londres, Tavistock.
- Molyneux, Maxine (1985), "Mobilization without emancipation? Women's interests, States and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, vol. 20, N° 11.
- Moser, Caroline (1996), *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1995), "Women, gender and urban development policy: challenges for current and future research", *Third World Planning Review*, vol. 7, N° 2.
- (1989), "Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs", *World Development*, vol. 17, N° 11.
- (1987), "Mobilisations is women's work: struggles for infrastructure in Guayaquil, Ecuador", *Women, Human Settlements and Housing*, Caroline Moser y Linda Peake (comps.), Londres, Tavistock.

- Moser, Caroline y Linda Peake (comps.) (1987), *Women, Human Settlements and Housing*, Londres, Tavistock.
- Naciones Unidas (2001), *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision (ST/ESA/P/WP.161)*, Nueva York.
- Nimpuno-Parente, Paula (1987), "The struggle for shelter: women in site and service project in Nairobi", *Women, Human Settlements and Housing*, Caroline Moser y Linda Peake (comps.), Londres, Tavistock.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (1995), *Women in the City: Housing, Services and the Urban Environment*, París.
- Ostergaard, Lise (comp.) (1992), *Gender and Development: A Practical Guide*, Londres, Routledge.
- Patel, Sheela y Celine D' Cruz (1993), "The Mahila Milan crisis credit scheme: from a seed to a tree", *Environment and Urbanisation*, vol. 5, N° 1, abril.
- Pearson, Ruth (2000), "Moving the goalposts: gender and globalisation in the twenty-first century", *Gender and Development, special issue on Gender in the 21st. Century*, vol. 8, N° 1.
- Sen, Amartya (1990), "Gender and co-operative conflicts", *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Irene Tinker (comp.), Oxford, Oxford University Press.
- Schminck, M. (1982), *Women in the Urban Economy in Latin America*, Nueva York, Consejo de Población.
- Tinker, Irene (comp.) (1990), *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Varley, Ann (1995), "Neither victims not heroines: women, land and housing in Mexican cities", *Third World Planning Review*, vol. 17, N° 2.
- Vero-Sanso, Penny (1995), "Community, exclusion and female labour force participation in Madras, India", *Third World Planning Review*, vol. 17, N° 2.
- Verzosa, Emmeline L. y Caroline Matammu-Lampauog (1999), "Gad Plans and Pesos: The Plus and Minus of the Philippine Gad Budget", *Conference Proceedings, Mainstreaming Gender in Policy and Planning; South-North Experience*, Londres, Departamento de la Unidad de Planificación (DPU).
- Volpi, Franco (2001) (1994), *Introduzione all'economia dello sviluppo*, Milán, Franco Angeli.
- Wratten, Ellen (1995), "Conceptualizing urban poverty", *Environment and Urbanization*, vol. 7, N° 1, abril.
- Young, Iris M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press.

CIUDAD Y ALIMENTACIÓN

Alimentarse en la ciudad

Marcello Balbo *

1. La distribución alimentaria

En los países en desarrollo, el crecimiento urbano conlleva muchos problemas: la vivienda que para gran parte de la población es difícil encontrar, el trabajo que raramente es estable, las infraestructuras y los servicios que faltan, los transportes que no funcionan, la pobreza difundida y una creciente violencia. Sin embargo, en la larga lista de problemas que las investigaciones sobre las ciudades de los países en desarrollo presentan no se contempla un tema que, con el crecimiento urbano y el aumento de la pobreza urbana, se ha transformado en un desafío cada vez más importante: el tema de la seguridad alimentaria, es decir, que los habitantes de la ciudad cada día dispongan de la alimentación necesaria.

Se trata de una cuestión que toca transversalmente a un gran número de argumentos: en primer lugar, los transportes, porque para satisfacer la demanda de millones de personas (también de centenares de miles si consideramos las ciudades «secundarias») se pone en movimiento un complejo sistema de traslado de productos alimenticios desde los lugares de producción hasta los de consumo; los grandes equipamientos urbanos, los de elaboración, como las carnicerías, o los de comercialización, como los mercados mayoristas y minoristas; el empleo, porque en torno a este componente del funcionamiento de la ciudad gira una cantidad enorme de puestos de trabajo formal e informal, en su mayoría precarios; la pobreza, porque el gasto en alimentos es una parte del presupuesto familiar y difícil de reducir, por lo menos por debajo de cierto umbral mínimo de consumo, por lo cual el costo de los productos alimentarios incide directamente en las condiciones de vida;¹ la gestión urbana, porque las decisiones en materia de localización, de transportes e infraestructuras tienen consecuencias en los sistemas de aprovisionamiento y distribución alimentaria.

* Marcello Balbo es Director del Máster en planificación urbana y territorial para países en desarrollo del Departamento de Planificación de la Universidad IUAV de Venecia, Italia.

¹ El gasto alimentario de las familias de ingresos bajos gira en torno al 60%, en las pobres el porcentaje representa un 80%.

Se podrían agregar diversos temas como el medio ambiente, la salud, la producción de alimentos al interior mismo de la ciudad, los ingresos municipales (a los cuales los mercados contribuyen significativamente), pero no es necesario extender el elenco de problemas para convencerse de la importancia del tema que aquí se propone.

Sin embargo, del tema alimentario no se habla o se habla muy poco;² las políticas urbanas lo toman en consideración sólo cuando se transforma en una emergencia, cuando la pobreza o la ira alcanzan niveles tales que empujan a la gente a asaltar supermercados y negocios para conseguir aquello que nunca antes pudieron comprar o que ya no pueden permitirse, como recientemente sucedió en Buenos Aires (Argentina) o Montevideo (Uruguay).

“El problema de la seguridad alimentaria y de la malnutrición en la ciudad es percibido por los planificadores locales y por los políticos nacionales sólo cuando se manifiesta explícitamente. Durante todos los años noventa la cuestión de la seguridad alimentaria fue considerada un problema de orden familiar, raramente un problema de orden político, a excepción de situaciones de graves penurias alimenticias o de imprevistos y fuertes aumentos de los precios, o del surgimiento de un problema de seguridad alimentaria que afecta a parte importante de la población urbana” (Von Braun y otros, 1993).

Las razones de esta subestimación de la realidad son de varios tipos. Antes que nada el hecho de que la ciudad, por definición, es un lugar donde no se producen alimentos, o mejor dicho donde se transforman pero no se cultivan (o crían) las materias primas para producir bienes alimentarios; en consecuencia, el tema alimentario no pertenece a la dimensión urbana. Además, la disponibilidad de productos alimentarios en la ciudad se da por descontada, en cuanto siempre existe un mercado donde comprar la fruta, la carne, el pescado, o se encuentra de todos modos un vendedor ambulante de comida en cualquier ciudad de los países en desarrollo.

El aprovisionamiento y la distribución alimentaria son sustancialmente un negocio de los privados, así como son privados los clientes, por lo que se piensa que no se trata de un asunto de competencia ni de interés de la política urbana y que es mejor que la política no se ocupe explícitamente del tema. Sin embargo, la política se ocupa del tema, por ejemplo mediante subsidios bajo diversas formas al sistema de comercialización.

En fin, cada aspecto de la cuestión tomado por sí sólo no es lo bastante importante para ameritar una atención específica y, de hecho, remite a problemas más amplios y complejos: los camiones sobrecargados que llevan

² En los dos últimos informes de las Naciones Unidas sobre la urbanización mundial se destinó poquísimo espacio al tema de la seguridad alimentaria, refiriéndose a él bajo el término «agricultura urbana», que es sólo un aspecto de la cuestión (CNUAH, 1996; CNUAH, 2001).

la fruta al mercado producen costos no despreciables en el mantenimiento de las calles, aunque representan una pequeña parte de los vehículos en circulación; la degradación de los mercados es poca cosa en comparación con el conjunto de los problemas ambientales que afligen a la ciudad; los vendedores ambulantes de comida representan un número moderado con respecto al mundo del comercio informal. Comer es sólo uno de los problemas de la pobreza.

Esta suerte de permeabilidad del problema produce una visibilidad poco clara, pero eso no significa que no sea un tema importante, porque para quién vive bajo la línea de pobreza la cuestión de comer cada día no es un acto que se da por descontado, lo que se vende en los mercados no siempre está a su alcance y las empanadas con suerte se compran algún domingo. Como se mencionó anteriormente, el problema es transversal, toca múltiples aspectos del funcionamiento de la ciudad y por esto amerita ser considerado con atención, más cuando el crecimiento de las ciudades no se detendrá en los próximos años en términos de expansión física y de aumento de la población residente.

Cuadro 1
**ESTIMACIÓN DEL CRECIMIENTO DEL CONSUMO
ALIMENTARIO EN ALGUNAS CIUDADES**
(en miles de toneladas)

	2000	2010
Yaundé (Camerún)	3 030	5 752
Puerto Príncipe (Haití)	2 934	4 450
Nairobi (Kenia)	4 805	7 984
Ispahán (Irán)	13 000	20 500
Managua (Nicaragua)	2 780	4 075
Karachi (Pakistán)	41 800	63 900
Lima (Perú)	19 276	24 567

Fuente: Argenti, 2000.

Sólo en las ciudades asiáticas el aumento de la demanda de productos alimenticios será globalmente superior a los 23 millones de toneladas, que deberán poder llegar y ser distribuidos en las ciudades (FAO, 2000).

Al simple aumento de la demanda se agrega la denominada «urbanización de la pobreza», es decir, que el aumento de la cantidad de población pobre está haciendo crecer rápidamente el problema de la seguridad alimentaria en la ciudad, en particular para los grupos más vulnerables como las personas que no tienen trabajo o lo tienen en ocasiones, o son inmigrantes recientes o quedaron solos, los ancianos, las madres jefas de hogares con hijos a cargo, los enfermos y los discapacitados.

Los programas de ajuste estructural han agravado el problema. Por un lado, con la reducción del gasto público ha aumentado el número de pobres urbanos, una consecuencia supuestamente transitoria que se ha revelado

permanente (Balbo, 1999). Por el otro, el impulso para aumentar las exportaciones y reducir las importaciones con el objeto de disminuir la deuda externa redujo notablemente la oferta de productos alimenticios en el mercado interno; en particular en el mercado urbano las mercaderías dejaron de ser accesibles para las familias de ingresos bajos por el incremento de los precios. Además, los organismos internacionales han exigido a los diversos gobiernos reducir el gasto público e iniciar la liberalización del mercado, merced a medidas como la eliminación de los subsidios que el Estado desde siempre aseguraba a los productos agrícolas para hacerlos más competitivos y a los precios urbanos de los productos alimentarios para hacerlos más accesibles a la población de menos recursos, lo que ocasionó el aumento de muchos productos de la canasta básica.³

2. Ciudad y modelos de consumo alimentario

La urbanización tiene importantes y rápidos efectos en cómo las personas pueden satisfacer las propias necesidades alimentarias y cómo las satisfacen, es decir, en los modelos del consumo, dos aspectos diversos en estrecha relación.

Es evidente que en las ciudades la mayor parte de la población debe comprar y por lo tanto pagar los productos alimenticios. Esto no representa un problema para quien dispone de dinero, pero para los pobres, o en general para la población de ingresos bajos, esto tiene consecuencias precisas: ellos compran cada día lo que se pueden permitir en poca cantidad, porque no disponen de los artefactos básicos para conservarlos, como un refrigerador, y obviamente gastan más. La gente compra las mercaderías necesarias para el día en los almacenes cercanos a donde viven, ya que no conviene hacer viajes largos para ir al mercado a comprar cantidades pequeñas, porque el costo del pasaje y el tiempo necesarios no compensan el eventual ahorro. Esto sucede con frecuencia porque la ventaja de la economía informal es que este sector puede dar una respuesta en tiempo rápido a cada demanda emergente; se introduce en los espacios, por grandes o pequeños que sean, que la economía formal deja libres. Es así que en los barrios más pobres o más periféricos recién construidos, legales o ilegales, siempre hay alguien que vende fruta, verdura, carne o pescado. El problema atañe a la calidad y variedad de las cosas vendidas, a las condiciones de control e higiene de la venta y al costo de los bienes.

En la ciudad los hábitos alimentarios cambian, para quien pueda permitirse elegir. La dieta se diversifica más que en el campo, se comen menos cereales tradicionales por razones de aprovisionamiento y de precios, pero también por el deseo de transformarse en ciudadano: dejar de comer productos de la pobreza rural,⁴ que además requieren largas preparaciones.

³ Medidas como esta dieron origen en los años pasados a revueltas de las poblaciones pobres, conocidas como «guerras del pan».

⁴ Por ejemplo, en lugar del mijo y del grano se prefiere el arroz y el trigo.

En la ciudad se consume mayor cantidad de grasas animales y vegetales.⁵ La carne o la verdura son productos perecederos que se tienen que comer y vender frescos, lo que demanda un buen sistema de distribución y de comercialización con un adecuado equipamiento para la conservación. La difusión en las ciudades de los países en desarrollo de pequeños o grandes supermercados, con circuitos específicos de aprovisionamiento, estacionamientos y varios servicios son la respuesta a los cambios en las características de la demanda.

En la ciudad cambia la alimentación y el modo del consumo alimentario: se encuentran más fácilmente comidas preelaboradas, enlatadas, precocidas y preparadas que, en general, son más caras que los productos frescos. Se trata de un efecto que la emigración del campo a la ciudad tiene sobre el modelo alimentario, pero también es la inevitable consecuencia del crecimiento urbano. En las grandes ciudades de Asia y América Latina, y menos, pero en aumento, en las ciudades africanas, la gente que come fuera de la casa es siempre más numerosa debido al horario continuado de trabajo, la distancia, la dificultad y el costo del transporte para volver a sus casas a la hora del almuerzo.

Es difícil saber cuántos vendedores ambulantes hay en una ciudad, pero en Calcuta (India) se estima que existen 200.000 ambulantes, de los cuales alrededor de la mitad son vendedores de comida,⁶ en Abiyán (Costa de Marfil) son un centenar los *maquis*, pequeños restaurantes que las mujeres organizan en sus hogares; en Filipinas los *sari-sari*, pequeños negocios de alimentos, o los *carendarias* (restaurantes) son tan numerosos que es difícil saber cómo sobreviven; en Cebú City, la segunda ciudad de Filipinas, se estimaba en 1992 la existencia de 13.000 vendedores informales de comida, de los cuales el 70% trabajaba en sus casas, el resto en las calles.

La crisis económica que afectó a muchos países asiáticos a partir de mediados de los años noventa, y aquella más reciente en América Latina, trasladó a mucha gente que trabajaba en el sector formal al informal y una parte importante de la misma se improvisó como vendedores de comida. Paralelamente, y siempre a causa de la crisis, para muchos que no tienen los recursos para ir a un restaurante la única alternativa son los puestos de comidas en las calles (Yasmeen, 2001).

En la ciudad muchas mujeres necesitan trabajar fuera del hogar, por lo que disponen de un tiempo reducido para hacer las compras, preparar y cocinar; en contrapartida, aumenta la demanda de comidas preparadas. En

⁵ Se consume mucha más azúcar, de modo que el efecto conjunto de ingresos más elevados, publicidad y modelos de consumo imitativos, más trabajo sedentario y menos ejercicio físico, hacen que en diversos países como México, Tailandia y Túnez convivan poblaciones que sufren malnutrición con poblaciones afectadas por la obesidad (entre un 25% y un 50% de la población urbana).

⁶ Un dato difícil de encontrar es la subdivisión entre hombres y mujeres. No se necesitan grandes investigaciones para darse cuenta de que se trata de un sector en el cual el trabajo femenino es muy alto y casi siempre predominante.

los países del sudeste asiático, donde las mujeres que trabajan son numerosas, se desarrolló en estos años un sector de comidas rápidas con una oferta de platos tradicionales, buena parte de ellos ofrecidos por los vendedores de la calle.

3. La producción urbana de bienes alimentarios

Los productos alimentarios que se consumen en la ciudad siguen un recorrido que en gran parte se inicia fuera de la ciudad, en áreas más o menos lejanas (o incluso en el exterior en el caso de los productos importados) y termina en los puntos de ventas urbanos: supermercados, negocios o vendedores ambulantes. Si bien la calidad y los precios de los diversos productos que se encuentran al final de la cadena son temas relevantes, en este trabajo no nos ocuparemos ni de los mecanismos de la producción ni de cómo los comerciantes juntan sus productos, comprados directamente a los productores o en los mercados rurales, lugares de encuentro entre la oferta y la demanda (Paulais y Wilhelm, 2000).⁷ Se hará referencia a un segmento particular de la producción de bienes alimentarios al interior de las ciudades de los países en desarrollo, un componente de producción agrícola y animal que por cierto no es secundario.⁸

CUÁNTO CUENTA LA AGRICULTURA URBANA

En El Cairo (Egipto) más del 60% del ingreso de las familias más pobres depende de la agricultura urbana; en Dar es Salaam (Tanzania) el 37% de las familias participa en actividades de agricultura urbana; el 36% en Ouagadougou (Burkina Faso); el 35% en Maputo (Mozambique); el 45% en Lusaka (Zambia).

En Nairobi (Kenia) el 50% del consumo de alimentos de la población de ingresos bajos está asegurado por la agricultura urbana; en Accra (Ghana) el 90% de la producción de verduras proviene de los terrenos situados al interior de la ciudad; en Yacarta (Indonesia), el 10% de la producción de verduras, el 16% de la fruta y el 2% del arroz.

En Harare (Zimbabue), entre 1990 y 1994 las áreas para la agricultura urbana se duplicaron; lo mismo sucedió en Dakar (Senegal), Kumasi (Ghana) y La Habana (Cuba).

En general se estima que en las áreas urbanas de los países en desarrollo la agricultura urbana contribuye en alrededor del 15% al aprovisionamiento alimentario.

Fuente: Urban Agriculture Magazine, 2000.

⁷ En lo que respecta al aprovisionamiento de productos alimentarios no se ha subvalorado la importancia de los intercambios de reciprocidad en la economía urbana y las relaciones que los «ciudadanos» mantienen con las comunidades de proveniencia (Varotti, 1998), en particular en los países de África subsahariana.

⁸ Se estima en no menos de 800 millones de personas la población mundial ocupada de alguna forma en la actividad de agricultura urbana (Smit et al., 1996).

La agricultura urbana, es decir, cultivar o criar animales dentro de la vivienda o en un terreno disponible en la ciudad,⁹ sirve, en primer lugar, para abastecer de productos a quien no tiene dinero para comprarlos; además, permite incorporar diversos alimentos a una dieta muy restringida en relación con su variedad y, en tercer lugar, hace posible la venta de lo producido que, por una parte, aumenta el ingreso familiar y por la otra, disminuye los gastos familiares destinados a la compra de alimentos.

Por mucho tiempo la agricultura urbana fue desalentada y considerada una contradicción, la negación de aquello que la ciudad debía ser, lo opuesto a la urbanidad. En los últimos años, a partir de una reflexión más atenta, se cambió la manera de entender una agricultura urbana. Diversas ciudades en África, como Dodoma, la nueva capital de Tanzania, Gaborone (Botswana), Kampala (Uganda) y Maputo (Mozambique), entre otras, adoptaron instrumentos y reglamentos urbanísticos para permitir el cultivo y la cría al interior del perímetro urbano; iniciativas análogas se adoptaron en Brasil, Filipinas, en Ho Chi Min City (Vietnam) y en Pretoria (Sudáfrica).

Existen otros motivos por los cuales se realiza la agricultura en la ciudad, menos evidentes, pero no menos importante. Por ejemplo, a nivel comunitario, en particular en los barrios con más carencias, los agricultores urbanos se constituyen en canales formales e informales para la adquisición de productos alimentarios que de otro modo serían inaccesibles, crean ocupación, realizan asistencia social en términos de regalo a los vecinos más pobres o de donaciones a asociaciones caritativas (Mougeot, 2000). Otro motivo proviene del carácter mismo de la agricultura urbana, del hecho de estar completamente integrada a la economía y al sistema ambiental de la ciudad; quien cultiva en la ciudad utiliza como fertilizantes los desechos producidos en gran cantidad por las actividades urbanas, usa el agua de los desagües para el riego, conserva suelos de otro modo inútiles, como las franjas de tierra que se extienden a lo largo de las líneas ferroviarias y de las autopistas urbanas, en los terrenos bajo los pilares y las líneas del tendido eléctrico, en los jardines de las escuelas, como en Vientiane (Laos), en hospitales como en Lima (Perú) o en iglesias como en Dar es Salaam (Tanzania).

Sin embargo, se sigue considerando la agricultura como una actividad «urbana» marginal y los gobiernos locales y los instrumentos urbanísticos no se ocupan del tema, salvo aceptar su presencia o promoverla en momentos de particular dificultad o crisis.

En la base de este reducido interés por la agricultura urbana está el nunca superado miedo a los problemas ambientales y a las consecuencias sobre la salud que pueden derivarse y el conflicto que siempre se abre en relación con los usos del suelo, en particular el uso residencial. Es precisamente la competencia con otras funciones de tipo urbano lo que constituye su principal

⁹ Con este término, en realidad, se hace referencia a diversos tipos de producción: agrícola, horticultura, acuicultura y, también, la cría de animales de talla más o menos grande.

fragilidad: el uso agrícola de los terrenos libres no es competitivo con el uso industrial, residencial, terciario o, cada vez más frecuentemente, el uso deportivo u otras actividades para el tiempo libre. El espacio de la agricultura urbana puede sólo ser un espacio intersticial, es decir, una actividad que se desarrolla en las áreas «marginales» de la ciudad y a su vez temporal, inevitablemente sujeta a ser sustituida por otros usos más provechosos cada vez que se presente la oportunidad.

4. Los lugares de la distribución de los bienes alimentarios

Una vez «entrados» en la ciudad, los productos alimentarios pasan por los mercados al por mayor de donde las mercaderías se llevan a los puntos de distribución: los mercados, supermercados (cuando no se trata de grandes cadenas con un circuito de aprovisionamiento propio), negocios y puntos de venta diversos.

Si bien existe una tendencia a la especialización, los mercados mayoristas pueden ser, y en las ciudades de los países en desarrollo todavía lo son, mercados polifuncionales donde se compra y vende una gama completa de productos alimentarios. Con frecuencia al interior de la ciudad existen muchos mercados y no existen mercados solamente mayoristas, es decir mercados donde no se venda al por menor; en general, las dos funciones se mezclan.¹⁰

En cuanto a puntos de fuerte concentración cotidiana de vendedores y compradores, los mercados provocan una fuerte congestión en su entorno inmediato. El problema se ha agravado en el curso de los años con el crecimiento espacial y demográfico de la ciudad: de un lado, aumenta la demanda de productos, y al mismo tiempo los lugares de producción están siempre más distantes, lo que provoca la intensificación de los intercambios y de los transportes; del otro, el crecimiento de la ciudad ha ido englobando los mercados que estaban construidos en sus periferias o más afuera, a lo largo de los ejes carreteros de penetración, transformándolos en elementos estructurales de la ciudad.

¹⁰ En realidad, de este modo, se pierde la ventaja principal de un verdadero mercado al por mayor, que es aquella de la transparencia de los mecanismos de definición de los precios, dada la concentración del producto en un solo lugar, lo que permite reducir los costos de transacción (Tracey-White, 1991).

EL PROYECTO PILOTO PARA EL PANECILLO EN QUITO (ECUADOR)

La Municipalidad de Quito con el apoyo del Programa de Gestión Urbana-América Latina y el Caribe (PGU-ALC) de las Naciones Unidas ha comprendido la importancia social y económica de revalorizar las prácticas agrícolas existentes en las áreas urbanas y peri urbanas y la necesidad de adoptar una reglamentación específica que las tutele y favorezca su desarrollo. El programa se inició en 1999 con una consulta urbana participativa sobre agricultura urbana que llegó a la formulación de un plan de acción, y está en etapa de experimentación en un proyecto piloto en el barrio El Panecillo. Existe el plan de extender la iniciativa a toda el área metropolitana.

Sobre la base del plan de acción, comprometido a promover sistemas de microcrédito y asistencia técnica para fortalecer la cadena de producción-transformación-comercialización, la comunidad de El Panecillo definió cuatro sectores de intervención:

- instalación de plantas para la transformación en fertilizantes y para la lombricultura, utilizando los desechos orgánicos (15 puestos de trabajo);
- preparación de un área para la producción de semillas para la comunidad;
- mejoramiento de la producción hortícola (con 30 personas, la mayoría mujeres);
- construcción de dos plantas para la transformación de hortalizas y plantas medicinales (futura ocupación para 23 familias).

La Municipalidad adoptó una reglamentación específica para permitir el desarrollo de la agricultura urbana, con alquileres simbólicos de terrenos públicos, exenciones fiscales para terrenos privados no construidos, concesiones a largo plazo (5 a 10 años). Además de garantizar la disponibilidad de los terrenos, esas facilidades forman parte de una estrategia para evitar la ocupación ilegal de los terrenos libres o su utilización como basurales.

Fuente: Elaboración del autor.

En Cartagena de Indias (Colombia) el gran mercado de Bazurto se transformó en el estímulo para la expansión en dirección sur de la ciudad; de los cinco mercados de Hanoi (Vietnam) sólo el de Long Bien fue «planificado», los otros surgieron espontáneamente a lo largo de las calles que llevan a la ciudad y han contribuido a la rápida edificación realizada en estos años a sus costados; en Dar es Salaam (Tanzania) el recién construido mercado en *Morogoro road* ha provocado la total congestión de esta calle.

Las estructuras de los mercados en general que han quedado superadas, que no pudieron adecuarse a la evolución de la demanda, de la oferta y de los mecanismos de comercialización: faltan las instalaciones para la conservación de los productos que no llegan todos los días, las áreas y los espacios de venta son insuficientes y no especializados, las formas de gestión son inadecuadas a los cambios que intervienen en la organización de la oferta y la demanda, los estacionamientos totalmente insuficientes y la dotación higiénico-sanitaria del todo carente.

Sin embargo, la reubicación de estas grandes instalaciones urbanas es problemática. Primero, no existen los recursos para construirlas nuevas, los fondos públicos para inversión son mínimos y resulta arduo encontrar inversores privados nacionales. Un camino posible (experimentado en diversos países) es la intervención externa bajo formas de préstamo o de ayuda, pero es obvio que esto no sucede en todas partes.

Luego vienen los problemas de localización y de encontrar un área adecuada; no es simple encontrar un terreno libre suficientemente amplio para una intervención que no es solamente la construcción de un edificio grande, sino más bien todo lo anexo a él. En primer lugar, el sistema de comunicación ?esencialmente vial y en algunos casos ferroviario? y de los accesos, y por ende, de la inserción en las redes ya existentes y congestionadas, con lo cual se pueden crear problemas ulteriores (de sobrecarga física de la calle y el pavimento). Una segunda cuestión es que el traslado del mercado provoca un aumento de los costos de transporte para los minoristas que no disponen de medios propios o adecuados para realizar recorridos largos (Tollens, 1997).

Sobre todo está la cuestión de la disposición a transferirse de los comerciantes, que gozan de actividades consolidadas de tiempo atrás, donde pueden contar con una serie de servicios locales y de relaciones de larga data fuertemente personalizadas, y son bastante renuentes a reconstruirlas en otros lados. En África subsahariana los mayoristas de los mercados forman comunidades muy cerradas y consolidadas por medio de fuertes lazos sociales y étnicos, donde es muy difícil entrar y donde la competencia tiene poco espacio (Wilhelm, 1994).

En general, las solicitudes para la modernización de la infraestructura y de los servicios para la comercialización surgen sólo cuando mejoran las condiciones generales de la economía, disminuye el número de personas que recurren al pequeño comercio informal para sobrevivir, por lo cual puede aumentar el margen de ganancia de quien permanece en el comercio. Hoy, sin embargo, la situación no parece ser ésta ni en África subsahariana, ni en Asia con la crisis reciente, ni en América Latina.

LA MANDIOCA EN KINSHASA (CONGO)

En Kinshasa existen 55 estacionamientos usados como mercados para la mandioca, y más de 100 mercados minoristas, pero ninguno es un verdadero mercado al por mayor. Algunos pequeños mayoristas se ponen a vender directamente desde los furgones cargados con mandioca. Una organización similar funciona si permanece en una escala reducida, pero Kinshasa pasó de los 400.000 habitantes a 4 millones, por lo cual el sistema ya no es eficiente y determina un aumento de los costos. Es evidente la necesidad de construir un mercado al por mayor para la venta de mandioca.

Experiencias conducidas en otros países muestran como se necesita tiempo para que los comerciantes acepten transferirse a los nuevos mercados. Por esto las autoridades locales y los privados tienen que adoptar medidas específicas de apoyo, hasta que la operación se haya desarrollado lo suficiente y que el mercado se haya impuesto de hecho como el único lugar en el cual se comercia dicha mercadería. Las economías de escala que un mercado mayorista puede poner en movimiento, junto a volúmenes de venta más elevados, pueden tener consecuencias positivas para los comerciantes y los compradores.

Fuente: Goossens, Minten, Tollens, 1994.

Los productos alimentarios se siguen comprando en el *Main Market* o el *Grand Marché*, construidos durante la colonización y en algunos casos transformados en símbolo de la ciudad, o en un edificio de carácter «histórico».¹¹ Ahora hay muchos y diversos mercados, distribuidos en varias zonas de las ciudades. Las condiciones de estos mercados son muchas veces poco satisfactorias.

Los mercados mayoristas y minoristas presentan instalaciones y servicios totalmente inadecuados, puestos de ventas pequeños, recorridos internos estrechos a causa de los vendedores que extienden sus puestos, ninguna limpieza, carencia de servicios higiénicos, un sistema de recogida de residuos insuficiente o inexistente, falta de frigoríficos para la conservación de los productos perecederos. Los resultados son la congestión de gente, suciedad, malos olores, dificultad para moverse, calor, todo esto no obstante en un contexto de extraordinaria vivacidad y dinamismo. De hecho, las conocidas economías de aglomeración que favorecen la concentración urbana en los mercados se pueden ver materialmente: en las ciudades de los países en desarrollo no existe casi ningún mercado que no esté rodeado, a veces literalmente asediado, de decenas o centenares de vendedores «informales» que se amontonan en la puerta de ingreso obstruyendo el paso.¹²

¹¹ Como el Phsar Thmei en Phnom Penh (Camboya), el Marché Kermel en Dakar (Senegal) o el Mercado Lanza en La Paz (Bolivia).

¹² Un buen número de estos vendedores informales, en realidad, no son más que una «sucursal» de los comerciantes que trabajan formalmente dentro del mercado.

A los mercados que están dentro de un edificio o bajo un cobertizo, se agregan los innumerables mercados de barrio; y también hay vendedores que se instalan de manera más o menos abusiva en áreas no edificadas. En estos casos, los servicios y las instalaciones no existen, ya que por definición son asentamientos «temporales» y abusivos. Es obvio que no es así, pero las autoridades normalmente los consideran informales, salvo si se aplica un impuesto por la ocupación del suelo. En los barrios irregulares los mercados son casi siempre de este tipo, lo que significa que buena parte de los mercados de la ciudad, a veces la gran mayoría, son espontáneos, tanto como los asentamientos. En Delhi éstos representan el 60% de todos los mercados de fruta y verdura de la ciudad, en Lima sólo 72 mercados sobre un total de 306 registrados están en lugares y estructuras destinadas a esta actividad (FAO, 1998).

Una categoría aparte es aquella de los vendedores ambulantes de comida, a la que ya nos referimos, que cumple un papel particular en el complejo sistema de la alimentación. Los vendedores ambulantes de comida (que en general son absolutamente estables) forman parte del sector informal, del cual representan una pequeña proporción.¹³ Lo cierto es que son cada vez más un mosaico importante del funcionamiento de la ciudad: los vendedores ambulantes ofrecen comida fresca a precios accesibles (función nutritiva),¹⁴ permiten a quien trabaja comer rápidamente durante la jornada (función económica) y, algo no secundario, «custodian» el espacio público en el cual trabajan, favoreciendo el uso colectivo a través del control social (prevención).

5. Mejorar los mecanismos

Mejorar la accesibilidad al consumo alimentario, al funcionamiento de los circuitos de aprovisionamiento y a la distribución es un componente esencial para la ciudad, para una mayor eficiencia y una reducción de los desequilibrios.

Un nuevo mercado es inevitablemente una intervención de relevancia desde una perspectiva financiera y por su impacto en el territorio. Los recursos necesarios para una inversión de este tipo son tan importantes que es imprescindible evaluar alternativas posibles: desde la recalificación de los mercados existentes, al pensar estructuras más simples y flexibles capaces de adaptarse más fácilmente a una demanda en rápida evolución y cambiante, hasta una simple racionalización de los mercados «espontáneos». Desde el punto de vista de la localización, la dimensión de un mercado y de lo que lo

¹³ El sector informal de la alimentación comprende a quienes sirven comida en casa o preparan productos que después venden directamente o en las tiendas, y naturalmente las «cocineras» que trabajan en las casas privadas.

¹⁴ Una investigación llevada a cabo en Calcuta por el *Indian Institute of Health and Hygiene* a mediados de los años noventa constató que los vendedores ambulantes de comidas ofrecían alrededor de 300 diversos tipos de platos preparados.

acompaña, incide significativamente sobre la organización del territorio: el sistema de los accesos, la generación de tráfico que ello implica, nuevas actividades de servicio, la producción de desechos y como eliminarlos. Escoger la localización de un mercado significa, por lo menos en parte, prefigurar el desarrollo urbano futuro.

Considerando que la capacidad de planificación en las ciudades de los países en desarrollo es muy limitada, los mercados son elementos a los cuales la municipalidad puede imponer una política de descentralización espacial, favoreciendo la constitución de polos secundarios al interior de la ciudad (Balbo, 1992).

Las operaciones de este tipo pueden ir desde la construcción de nuevos mercados, a concesiones de licencia a privados en áreas que la administración pretende promover como subcentros urbanos, hasta la simple preparación de terrenos en los cuales los vendedores ambulantes puedan asentarse en condiciones y con infraestructura adecuadas.

No se debe olvidar nunca que los vendedores ambulantes de comida tomados en conjunto, no solamente los que venden comida preparada, son a menudo la principal y única fuente de aprovisionamiento alimentario para la población de ingresos bajos. En los barrios irregulares, donde no existen estructuras estables de ningún tipo, ni siquiera las de tipo comercial, el comercio de productos alimentarios está asegurado exclusivamente por los vendedores ambulantes que cada mañana llegan y se instalan en las calles, ganan lo que pueden y aseguran el aprovisionamiento de buena parte de los habitantes de estas áreas.

En estos casos las intervenciones necesarias son mínimas, pero muy útiles, y se reducen a una sencilla infraestructura para el área, puntos de agua, servicios higiénicos, receptáculos donde poner los residuos, un mínimo de pavimentación con el fin de evitar polvo y barro y, tal vez, puestos de venta más sólidos y estables.¹⁵

¹⁵ A esto se puede agregar una actividad de sensibilización con respecto a las medidas higiénicas a adoptar.

PUESTOS MÓVILES PARA LA VENTA POR LAS CALLES DE ASMARA (ERITREA)

La dificultad económica que el país ha debido afrontar, en particular en estos últimos años, a causa del conflicto con Etiopía, impulsó a la Municipalidad de Asmara a adoptar medidas de emergencia en varios sectores, como en el de la distribución alimentaria. El Departamento de Obras Públicas, a cargo de la manutención del patrimonio de la Municipalidad, ha creado puestos de venta en cilindros de hierro y madera, montados sobre dos ruedas, que pueden ser plegados para ser fácilmente transportables de un lugar a otro y puestos al reparo durante la noche. Una vez abierto, el puesto de venta tiene una altura de dos metros y un metro de ancho, con una superficie de venta relativamente amplia, levantada del suelo, fácil de limpiar y de reparar, bajo una sombrilla encajada en un gancho. Los primeros veinte ejemplares se completaron en el segundo trimestre de 2001 y entregados en gestión gratuita a otros tantos vendedores que vendían fruta y verdura por las calles de Haddish Adi y en Geza Tanika, dos de los barrios más pobres de la ciudad. Si los resultados son positivos y se puede, por lo menos, pensar en una parcial recuperación de los costos de producción, el plan es extender la experiencia hacia otras zonas de la capital.

Fuente: Elaboración del autor.

6. Mejorar la administración

La gestión de los sistemas de aprovisionamiento y de los circuitos de distribución de los productos alimentarios debe entrar a ser parte de los temas de la gestión urbana y de sus modos de operar. Ya se mencionaron las muchas interrelaciones que existen entre el funcionamiento de estos circuitos y el funcionamiento de la ciudad: la congestión vehicular a causa de los flujos de aprovisionamiento y distribución de los productos y del traslado de los consumidores, los problemas de contaminación ligados a la producción (en el caso de la agricultura urbana), la preparación y transformación de los productos, la venta, y los desplazamientos con vehículos motorizados.

A su vez, cada decisión que se relacione con el crecimiento y la transformación de la ciudad, con nuevas áreas residenciales, de servicios o grandes instalaciones, tiene consecuencias sobre los mecanismos de alimentación. La utilidad de un enfoque multisectorial vale para cualquier decisión; en realidad es un objetivo muy difícil de lograr. Parece obvio que cuando se decide la localización de un mercado se deberían evaluar los efectos que producirá en el tráfico o en la demanda de nuevos servicios de recogida de basura, las consecuencias que podrá tener sobre el valor de los terrenos circundantes, qué tipo de actividad de servicios impulsará y qué consecuencias traerán estos a su vez. Existen otras cuestiones respecto de las cuales se puede intervenir de manera más realista, y que pueden contribuir al funcionamiento de la ciudad; uno de estos temas es cómo se administran los mercados.

Los mercados en general son infraestructuras de propiedad de la municipalidad, administradas por la misma o por una sociedad pública, y una

de las razones por las cuales los mercados son en muchos casos inadecuados y sin las condiciones mínimas, no sólo para asegurar la eficiencia sino simplemente niveles aceptables de higiene, es que nadie se ocupa de su administración.

Se trata de un mecanismo típico presente en el funcionamiento de muchos servicios públicos: tarifas de ocupación de los espacios demasiado bajas y mecanismos de cobro tan inadecuados que los ingresos están por debajo de lo que sería necesario, lo que impide una recuperación de los costos suficiente para asegurar al mercado una infraestructura y los servicios de base adecuados. El continuo deterioro no permite el aumento de las tarifas y favorece una manutención cada vez menor, que genera una espiral imposible de detener. Las consecuencias negativas recaen sobre quien allí trabaja y sobre la municipalidad que pierde sus ingresos y ve deteriorarse su patrimonio, pero sobre todo afecta a los consumidores, para los cuales la ineficiencia se traduce en aumentos de los precios y en la compra de productos alimentarios cuya higiene y seguridad son muy inciertas.

Con todo, los mercados constituyen una fuente de ingresos importantes para la municipalidad,¹⁶ aunque inferiores a los que podrían ser. La mala administración de estos espacios, además de los bajos alquileres y de la baja calidad de los servicios y de la infraestructura que impide elevarlos, tiene que ver con la renuencia al cambio de los mismos comerciantes, que son un *lobby* político de peso, y con las entradas extras que representa cierta «gestión» del mercado para algunas categorías de personas y funcionarios: pequeñas o grandes sumas de dinero, compras a precios de ocasión, favores de diversa índole que se pueden obtener a través de los comerciantes, transportistas, mediadores en la ciudad, en el país y también en el exterior, así como apoyo político cuando es útil.

La gestión no puede limitarse a hacer más eficiente el edificio o el área en la cual surge el mercado. Los mercados, como se dijo, son polos urbanos importantes, física, económica y socialmente, por lo tanto, no pueden ser tratados sin considerar el contexto en el cual se sitúan, el conjunto de actividades que se forman gracias a ellos y que los hace funcionar. En resumidas cuentas, como en el caso de cualquier servicio de carácter público, no se puede adoptar un punto de vista exclusivamente financiero, de rentabilidad monetaria; es necesario mirar el rendimiento económico que se extiende hacia la economía y la sociedad gracias a la infraestructura y los servicios.

Una administración privada, cuidadosa solamente de cuadrar las cuentas, tiene el riesgo de externalizar muchos costos ligados al funcionamiento mismo del mercado, privatizando así los beneficios solamente para algunos (Paulais, 1998), no asumiendo, por ejemplo, como componente del cual ocuparse, los «informales», instalados en su entorno o al interior, y que constituyen al contrario una de las «economías de aglomeración» del mercado que se convierta en un beneficio para todos los operadores.

¹⁶ Si bien es difícil evaluar, los mercados pueden llegar a representar entre el 10% y el 15% de los ingresos municipales (Paulais y Wilhelm, 2000).

Favorecer la seguridad alimentaria significa hacer que los circuitos de aprovisionamiento y de distribución funcionen de manera eficaz, de modo de reducir los costos y contener los precios. El sector de la alimentación favorece, u obstaculiza, el crecimiento de la economía urbana como cualquier otro sector, incide en la eficiencia de la ciudad, como una de las principales partidas del presupuesto familiar, en el nivel de los salarios y en la competitividad, y contribuye en medida determinante a las condiciones de la salud colectiva.

Por esto la eficiencia de los circuitos de aprovisionamiento y de distribución se relaciona estrechamente con la dimensión de la equidad: seguridad alimentaria significa sobre todo hacer que la población de bajos recursos tenga acceso a los productos alimentarios. Es necesario, por un lado, activar todos los mecanismos que puedan favorecer la contención de los precios y la eficiencia de toda la cadena de producción-transporte-venta, competencia, controles sobre la formación de los precios, y del otro, promover una distribución que facilite la accesibilidad física a los bienes: sustancialmente mercados y vendedores presentes en toda la ciudad, fácilmente accesibles, en áreas dotadas de los servicios mínimos para garantizar condiciones de trabajo adecuadas y sobre todo niveles aceptables de seguridad higiénica.

Los circuitos de la distribución alimentaria urbana utilizan siempre los circuitos del sector privado. También en los países donde en el pasado se adoptaron modelos de intervención pública o rígidas medidas de control sobre la actividad de los privados, el comercio de los bienes alimentarios siempre ha tenido márgenes de libertad, o se los ha conseguido, como en Cuba, Etiopía o Vietnam. La asociación y colaboración entre público y privado en este caso es un hecho.

Los privados se encargan del aprovisionamiento y la distribución de los productos alimentarios usando espacios públicos (mercados y calles). Las formas de asociación que se pueden adoptar son diversas, desde la concesión a los privados de una instalación pública (los mercados) hasta la entrega de la gestión, garantizando al operador un nivel acordado de ganancia; cada solución depende del contexto y la experiencia demuestra que no existe ninguna solución mejor en absoluto.¹⁷

Para los vendedores ambulantes de comida la asociación público/privada significa tanto apoyo como regulación. En primer lugar, es necesario que la calidad y proveniencia de los productos estén garantizadas; que los vendedores trabajen en condiciones higiénicas adecuadas; que dispongan de suficiente agua; que no sean obstáculo a la circulación vehicular y humana; que tengan donde poner la basura y los desperdicios que producen, en fin, que aporten a través de un sistema de contribución¹⁸ al uso de la ciudad a cambio de las ventajas que la ciudad les brinda.

¹⁷ En los últimos años, para los mercados como para otros servicios públicos ha existido una fuerte presión en favor de la privatización en el cuadro de la reducción del gasto público.

¹⁸ En la mayor parte de los casos esta «contribución» existe en forma, por decir, «informal», mediante el pago de pequeños aportes, mensualmente o semanalmente, a las policías.

LOS VENDEDORES AMBULANTES DE COMIDA EN BANGKOK (TAILANDIA)

La *Bangkok Metropolitan Administration* ha intentado muchas veces reglamentar la venta ambulante e incluso llegó a reprimirla duramente; no obstante, siempre terminó vencida por los vendedores. En 1994 adoptó una nueva política, de acuerdo con la cual algunas áreas, en general donde ya estaban instalados los ambulantes, se destinaron explícitamente a la venta. Esta nueva política de administración es conocida como *jut phon pan*, es decir «venta tolerada», y se aplica en las áreas en las que se admite a los vendedores ambulantes, como en la zona del *Victory Monument*, uno de los lugares más conocidos. La administración entrega un documento de identificación a los vendedores, previa presentación de un certificado de buena salud. Los inspectores sanitarios pasan regularmente para verificar las condiciones de limpieza y toman muestras de la comida para controlar la calidad y la higiene.

El *ju phon pan* es muy diferente de la medida adoptada en Singapur, donde la «solución» fue la de reagrupar de manera forzada a todos los vendedores de la calle, permanentes y ambulantes, en áreas circunscritas y definidas por el gobierno.

Fuente: Yasmeeen, 2001.

La única condición que se aplica por doquier y para cualquier operación que se quiera adoptar es la de hacer participar a toda la población, pero sobre todo a los trabajadores. Adoptar medidas para mejorar el sistema de alimentación de la ciudad sin que ello incluya a los vendedores antes que a los transportistas significa ir directo a un fracaso cierto. En Cotonu (Benin), al inicio de los años noventa, los comerciantes para protestar contra la modalidad de administración del mercado de Dantokpa declararon una huelga de los alquileres que duró seis meses (Paulais y Wilhelm, 2000); en Amman (Jordania) muchos espacios de venta del mercado Al Hussein están inutilizados por su localización equivocada, como en Colombo (Sri Lanka) y en Dar es Salaam (Tanzania) (FAO, 2002).

La gestión pública debe tener como objetivo poner en marcha las condiciones para que los privados puedan trabajar en el mejor escenario: las estructuras, las instalaciones, las infraestructuras para el aprovisionamiento y la preparación de los productos (buenos accesos, depósitos para conservar las mercaderías y para la actividad de transformación), para la distribución (sistema vial, mercados, lugares para la venta en general, sistema de recogida y de descarga de desechos). Como contrapartida se tienen que asegurar precios que garanticen la accesibilidad a los bienes alimentarios para la población de ingresos bajos, la calidad y seguridad de los productos, la participación en los costos de funcionamiento y de manutención de las infraestructuras y de los equipamientos para el desarrollo de las diversas actividades.

BIBLIOGRAFÍA

- Argenti, Olivio (2000), *Food for the Cities: Food Supply and Distribution Policies to Reduce Urban Food Insecurity* (DT/43-00E), Food into Cities Collection, Roma, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (<http://www.fao.org/ag/ags/agism/sada/pages/dt/dt4300e.htm>).
- Argenti, Olivio, Marcello Balbo y Claudia Visser (2002), *Food Supply and Distribution to Cities in Developing Countries. A Guide for Urban Planners and Managers*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Bakker, Nico y otros (comps.) (2000), *Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Feldafing, German Foundation for International Development (DSE)- ZEL.
- Balbo, Marcello (1999), *L'intreccio urbano. La gestione della città nei paesi in via di sviluppo*, Milán, Ediciones Franco Angeli.
- (1992), *Povera grande città. L'urbanizzazione nel terzo mondo*, Milán, Ediciones Franco Angeli.
- Balbo, Marcello, Claudia Visser y Olivio Argenti (2000), *Food Supply and Distribution. A Guide for Urban Planners and Managers*, Food into Cities Collection, Roma, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- CNUAH (Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements*, Londres, Earthscan Publications.
- (1996), *An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements*, Oxford, Cambridge, Oxford University Press.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2000), *Agriculture towards 2015-30. Technical Interim Report*, Roma., abril.
- (1999), *Urban Food Security and Food Marketing. A Challenge to City and Local Authorities* (DT/40-99E), Food into Cities Collection, Rome.
- (1998), *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*, Serie de agricultura, N° 31, Roma (<http://www.fao.org/docrep/w9500f/w9500f00.htm>).
- Goossens, F., Minten B. y Eric Tollens (1994), *Nourrir Kinshasa. L'approvisionnement local d'une métropole africaine*, París, Editions l'Harmattan.

- Gulyani, Sumila (1999), "The Demand-side Approach for Improving Infrastructure Delivery, Conference Proceedings", documento presentado en la conferencia "Fiscal Decentralization and Local Government Policy", Atalaya, Banco Mundial.
- Mougeot, Luc J.A. (2000), "Urban agriculture: definition, presence, potentials and risks", *Growing Cities, Growing Food: Urban Agriculture on the Policy Agenda*, Nico Bakker, M. Dubbeling, S. Gundel y otros (comps.), Feldafing, DSE.
- Paulais, Thierry (1998), "Le marché dans la ville d'Afrique noire", *Les annales de la recherche urbaine*, N° 80-81, París, Ministère en matière de logement et d'urbanisme, diciembre.
- Paulais, Thierry y Laurence Wilhelm (2000), *Marchés d'Afrique*, París, Karthala.
- Popkin, Barry (1999), "Urbanization, lifestyle changes and the nutrition transition", *World Development*, vol. 27, N° 11, Elsevier.
- Smit, Jac, Annu Ratta y Joe Nasr (1996), *Urban Agriculture: Food, Jobs, and Sustainable Cities*, Serie Habitat II, N°1, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Tollens, Eric (1997), *Les marchés de gros dans les grandes villes africaines. Diagnostic, rôles, avantages, éléments d'étude et de développement* (AC/05-97F), Collection Aliments dans les ville, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (<http://www.fao.org/ag/ags/agm/sada/docs/pdf/ac0597f.pdf>).
- Tracey-White, J.D. (1995), "Retail Markets Planning Guide", *FAO Agricultural Services Bulletin*, N° 121, Roma, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- Tracey-White, John D. (1991), *Wholesale Markets. Planning and Design Manual*, Roma, FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación).
- Urban Agriculture Magazine* (2000), N° 4, Leusden, Resource Centre for Urban Agriculture (RUAF).
- Varotti, A. (1998), "La gestione dell'approvvigionamento e della distribuzione alimentare nella città africana: elementi per l'analisi", inédito.
- Von Braun, Joachim y otros (1993), *Urban Food Insecurity and Malnutrition in Developing Countries: Trends, Policies, and Research Implications*, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- Wilhelm, Laurence (1994), *Les circuits d'approvisionnement et le fonctionnement des marchés en Afrique et Madagascar. Synthèse des Etudes Socio-économiques Récentes*, Colección "Aliments dans les villes", París, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)/Caisse Française de Développement.
- Yasmeen, Gisele (2001a), "Stockbrokers turned sandwich vendors: the economic crisis and food retailing in Thailand and the Philippines", *Geoforum*, vol. 32, N° 1, Elsevier, febrero.
- (2001b), "Workers in the urban "informal" food sector: innovative organizing strategies", *Food, Nutrition and Agriculture*, N° 29, Special issue: Food and the Urban Environment, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

CIUDAD Y DESASTRES NATURALES

Planificación y vulnerabilidad urbana

Daniela Simioni*

En los últimos años ha aumentado notablemente el interés en los temas relacionados con desastres naturales, en particular en las zonas urbanas de los países en desarrollo. La mayor atención que hoy se presta a este problema responde fundamentalmente a dos factores. El primero es la comprobación de que si bien la frecuencia de fenómenos físicos extremos con gran potencial destructivo permanece constante en el tiempo, en los últimos años han aumentado considerablemente las repercusiones sobre las condiciones de vida de las personas y el desarrollo social, económico y ambiental en los países afectados por un desastre. En los países desarrollados, los principales daños son de carácter económico, mientras que en los países en desarrollo las mayores consecuencias recaen sobre la población y la estructura social, debido al elevado número de muertos, heridos y desaparecidos.

El segundo factor es la conciencia de que los desastres naturales son, esencialmente, un problema vinculado al desarrollo y de que en los países en desarrollo sus consecuencias son más graves que en los desarrollados. Esto se debe, por una parte, a que en los países en desarrollo existen muchos factores estructurales, tanto geográfico-naturales como de organización institucional, que asociados al bajo nivel de desarrollo resultan particularmente frágiles (o vulnerables) al impacto de los desastres y son la causa de la nula o baja capacidad de hacer frente a una catástrofe y de mitigar sus consecuencias. Adicionalmente, en estos países los desastres tienen efectos negativos en la posibilidad de desarrollo futuro, pues destruyen o comprometen seriamente los escasos recursos y las infraestructuras locales existentes.

No todas las manifestaciones violentas de la naturaleza se convierten forzosamente en un desastre. Éste depende del riesgo al que esté expuesto un país, una ciudad o una comunidad, el cual a su vez depende de la relación entre amenaza natural y grado de vulnerabilidad (habitacional, infraestructural, productiva) que presenta el sistema afectado.

* Daniela Simioni es Oficial de asuntos ambientales de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

La intensidad del impacto de los desastres ha aumentado debido al ritmo elevado y desordenado de la urbanización, la concentración de la actividad económica, social y política en zonas urbanas de diversos tamaños y la estrecha interdependencia entre sistemas cada vez más complejos (servicios, comunicaciones, producción, información, infraestructura). Numerosas ciudades del mundo, de diferentes tamaños, se han asentado y desarrollado en zonas geográficas sujetas a importantes amenazas naturales de cuyas consecuencias desastrosas tenemos abundantes testimonios históricos. Con todo, es la forma en que se ha llevado a cabo el proceso de urbanización la que ha aumentado las condiciones de peligro, especialmente en las ciudades de los países en desarrollo, cuyo acelerado crecimiento urbano y la consiguiente demanda del suelo han determinado la ocupación de zonas no aptas para el uso urbano, con proliferación de edificios y viviendas en gran porcentaje mal construidos, instalación de complejos industriales y depósitos de materiales peligrosos en zonas próximas a las poblaciones.

Además, los desastres naturales afectan sobre todo a las poblaciones de bajos ingresos, que constituyen la mayoría de los habitantes de estas ciudades. Son estos sectores los que se instalan en terrenos de menor valor inmobiliario, que suelen ser inseguros desde el punto de vista ambiental (por ejemplo, zonas inestables o expuestas a inundaciones o con fuertes pendientes, junto a las vías férreas). Las casas se construyen con materiales y técnicas de construcción precarias que no oponen resistencia estructural alguna a las fuerzas de la naturaleza.

Junto con estos factores de vulnerabilidad física, con el fin de valorar el grado de vulnerabilidad urbana es preciso considerar también otros dos aspectos. El primero se refiere a los elementos institucionales y políticos: la existencia de políticas, normas e instrumentos legales de control y gestión de la urbanización, del riesgo territorial y del medio ambiente intervenido, así como a instituciones competentes, capaces de asegurar la aceptación y respeto de las normas. El segundo aspecto se refiere a la organización de la sociedad y a la capacidad de respuesta de la población a un evento natural. Los riesgos sociales y ambientales a los cuales están expuestas las metrópolis de los países ricos son similares a los de los países más pobres, pero en los países cuyo desarrollo está en situación de retraso, los elementos institucionales, normativos y organizativos que podrían incidir en el riesgo urbano aún se encuentran en estado incipiente, si bien hay algunas excepciones.

La crisis de financiamiento de las ciudades y la consiguiente reducción de su disponibilidad de recursos para resolver los problemas acumulados presagian un futuro con escasas perspectivas de reducir las vulnerabilidades urbanas en los países en desarrollo. En la mayoría de las ciudades de estos países no hay oficinas ni organizaciones que se ocupen de los riesgos ambientales. Lo más importante es que este aspecto no se contempla debidamente en la planificación territorial o sectorial, ni en la gestión urbana. Algunos países tienen normas orientadas concretamente a evitar la expansión urbana en zonas de alto riesgo o mejorar las técnicas de construcción, pero su

aplicación y fiscalización son insuficientes. Para los administradores locales que deben manejar una urbanización acelerada en una situación de escasez de recursos, la amenaza de un desastre pasa a ser uno más entre los muchos problemas que hay que resolver y no es el más importante.

Además, en los procesos de planificación y gestión urbana de las ciudades de los países en desarrollo rara vez se toma en cuenta la necesidad de organizar la participación de la población a la hora de resolver los problemas o en las decisiones sobre política urbana. Esto último también constituye un fuerte factor de vulnerabilidad en la gestión del riesgo urbano.

Para enfrentar a nivel mundial las consecuencias cada vez más perjudiciales de las catástrofes, los países de la comunidad internacional han desplegado importantes esfuerzos, sobre todo en los diez últimos años.

En 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró la década de los noventa como el Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).¹ En 1994 se realizó, en Yokohama, Japón, la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales, en la que se analizaron las metas alcanzadas en materia de prevención y mitigación de los desastres naturales por la comunidad técnica y científica, los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales. Dicha conferencia abrió el camino para las nuevas estrategias en la segunda mitad de los noventa.

En el Programa de Acción para el futuro (DIRDN, 1994), cobra especial importancia el drástico cambio aplicado al estudio de las manifestaciones naturales, dado que se incorporaron también las ciencias sociales junto con las naturales. Este cambio no se limita solamente al ámbito de la investigación científica, sino que se viene aplicando también, sobre todo, a la definición de los instrumentos de planificación e intervención para reducir el riesgo.

Durante el último decenio ha tenido lugar un segundo cambio importante: desde la tradicional concentración de las medidas de intervención en la respuesta y la recuperación posterior al desastre (la emergencia), se ha pasado ahora a poner un mayor acento en la mitigación y en las medidas preventivas para reducir los efectos de los desastres (la prevención).

Paralelamente a estos dos factores, está tomando fuerza una visión supranacional de la gestión de los problemas que va más allá de las fronteras nacionales (por ejemplo, está tomando relevancia la necesidad de la gestión conjunta de cuencas entre naciones que las comparten), el fortalecimiento de las redes de intercambio y de cooperación técnica entre países y la incorporación del concepto de mitigación de los desastres naturales en las políticas de planificación territorial.

El DIRDN concluyó en 1999 en Ginebra, Suiza, con una conferencia internacional llamada Un mundo más seguro para el siglo XXI, que adoptó la Estrategia Internacional de Reducción de los Desastres (EIRD); este documento contiene las medidas que los gobiernos, las organizaciones internacionales y

¹ Resolución N° 44/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 22 de diciembre de 1989.

la sociedad civil deben emprender para reducir las consecuencias de los desastres en el mundo.

En primer lugar, la reducción del riesgo debe entenderse como un asunto relacionado con políticas gubernamentales concretas y también como un asunto transversal que cruza todas las políticas sectoriales. En segundo lugar, es preciso sensibilizar a la población sobre los riesgos que entrañan los peligros naturales, tecnológicos y ambientales para las sociedades modernas. En tercer lugar, se plantea la necesidad de fomentar la participación ciudadana, mediante programas de educación formal e informal, y mediante la difusión de información, a fin de generar comunidades capaces de resistir los desastres, gracias también a iniciativas de solidaridad. Por último, es indispensable promover el intercambio de experiencias positivas en materia de gestión de desastres, facilitar el acceso a las informaciones relevantes y pertinentes en el campo de la prevención y mitigación, y ampliar las redes intersectoriales e interdisciplinarias de reducción de riesgos (DIRDN, 1999).

Vale la pena señalar que el informe de la Conferencia Mundial de 1994, realizada en Yokohama, destaca que caben pocas dudas sobre la relación causal entre degradación del medio ambiente y aumento de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales. Asimismo, se plantea que los países en desarrollo son más vulnerables a los desastres naturales y a la degradación ambiental que los países industrializados (Munasinghe y Clark, 1994). Durante la reunión del DIRDN correspondiente al continente americano, realizada en San José de Costa Rica,² se promulgó una declaración regional en la que se afirma que los desastres naturales afectan principalmente a las poblaciones que viven en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, y que la pobreza es al mismo tiempo causa y consecuencia de los desastres.

1. Qué se entiende por desastre

Hay muchas definiciones del término **desastre**. “Se trata de eventos, generalmente violentos e inesperados, frecuentemente acompañados de grandes pérdidas en vidas humanas, que causan sufrimiento a la sociedad en su conjunto o a una parte de ella; una interrupción transitoria del sistema de vida, con considerables daños materiales y dificultad en el funcionamiento de la sociedad y de la economía” (CEPAL, 1991). Un episodio natural extremo presenta las características de desastre solamente cuando afecta a los seres humanos, sus actividades y sus bienes materiales. Por ejemplo, la erupción de un volcán en una zona deshabitada se considera un fenómeno natural; pero el mismo fenómeno, cuando compromete a personas o bienes, pasa a ser un desastre natural.

² Se llevó a cabo entre el 31 y el 5 de junio de 1999, bajo la hospitalidad del Gobierno de Costa Rica y organizada por la DIRDN y la OPS/OMS.

Se suelen clasificar los desastres según sus orígenes (o tipo de peligro) en dos grandes categorías (Vargas, 2002):

Desastres naturales, cuando el peligro depende de la energía de un fenómeno natural que se desencadena como consecuencia de dinámicas naturales. Son de tres tipos:

- Meteorológicos, por su relación con la atmósfera o el clima.
- Topográficos o geotécnicos, por su relación con la superficie de la tierra.
- Tectónicos o geológicos, debidos a las fuerzas internas de la tierra.

A estos tres tipos de desastres se pueden agregar los de riesgo hidrológico, aun cuando sean de origen meteorológico (inundaciones debidas a fuertes lluvias) o tectónico (maremotos, terremotos).

Desastres antrópicos y sociales, cuando el origen de la energía destructiva es humano o social. Se pueden clasificar en cuatro tipos:

- Los causados por la exclusión humana o por la falta de garantías económicas, sociales y políticas para un sector de la población y que no permiten condiciones mínimas de vida para todos los seres humanos.
- Guerras y catástrofes causadas por violencia y fenómenos de delincuencia.
- Los causados por mala gestión de los recursos naturales, uso destructivo del medio ambiente y del territorio y formas de desarrollo riesgosas.
- Los accidentes tecnológicos, causados por incapacidad humana de gestión de la tecnología.

No hay definiciones consolidadas de las calamidades naturales o sociales; tampoco se ponen en marcha procedimientos o métodos concordados de evaluación del impacto.³ Sin embargo, se pueden identificar cuatro consecuencias principales negativas de un desastre natural para el país afectado (R. Caballero y R. Zapata, 1999).

El principal efecto recae sobre la población. Se puede identificar a los afectados directos por un desastre: los muertos, desaparecidos y heridos y quienes han perdido sus hogares, cosechas, actividades comerciales o industriales, o sufren otros tipos de daños materiales, y los que experimentan daños y perjuicios indirectos. Entre estos últimos se puede identificar a quienes dejan de percibir ingresos por la interrupción del ciclo productivo en que participaban, como es el caso, por ejemplo, del comercio minorista de productos agrícolas destruidos por una inundación o de quienes tienen que enfrentar costos de transporte más elevados por el corte de caminos o puentes. También se considera a quienes pierden un beneficio que debían recibir, como consecuencia de la decisión del gobierno de reprogramar el gasto público en función de las actividades de emergencia y reconstrucción.

³ Aparte de las evaluaciones que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe lleva a cabo desde 1972, en toda la región latinoamericana.

El segundo efecto es la destrucción o los daños que afectan a la infraestructura económica y productiva de la sociedad, la pérdida de bienes familiares, la interrupción de relaciones sociales sobre las cuales se basa la reproducción de los grupos sociales de la comunidad. Las consecuencias son el deterioro inmediato de la calidad de vida, tanto de las poblaciones que viven en la zona afectada como del país en su conjunto, aunque con diferentes grados de intensidad. La pérdida de las fuentes de trabajo, la destrucción de bienes y la alteración de las prioridades en los programas de desarrollo ejercen un efecto en cadena sobre la sociedad, particularmente sobre la distribución equitativa de los ingresos de las poblaciones más pobres. A menudo, los propios beneficiarios de los programas sociales son los que resultan más perjudicados cuando se decide modificar las prioridades de las inversiones (sin ir más lejos, véase el efecto que se produce en los puntajes para la asignación de una vivienda popular, cuando se favorece a las familias que han perdido su hogar en desmedro de las que estaban postulando durante más tiempo).

Los desequilibrios macroeconómicos en el funcionamiento general de la economía del país afectado componen el tercer gran efecto de un desastre. Dichos desequilibrios pueden ser externos y estar vinculados al aumento de la deuda por la necesidad de acceder a nuevos capitales para la reconstrucción, o pueden ser desequilibrios fiscales internos por el aumento del gasto público para llevar adelante la reconstrucción. También se recaudan menos ingresos tributarios por la desaceleración de la economía, aumento de la tasa de inflación, que puede ser causada, por ejemplo, por los mayores costos de producción y de las materias primas.

Por último, los cambios ambientales, que pueden ser irreversibles, forman una categoría de impacto cuyas consecuencias no se han estudiado aún lo suficiente. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, los desastres más recientes (los huracanes Georges, Mitch y Keith, el fenómeno de El Niño, las inundaciones en Venezuela) han dado lugar a transformaciones naturales de preocupación, como extensos fenómenos de erosión y pérdida de suelo, disminución de la capacidad hidráulica de los ríos y cambios en la geodinámica de las cuencas y de los sistemas hidrográficos, deforestación y degradación de los ecosistemas costeros, como las barreras coralíferas y los manglares (Gómez, 2002).

La introducción del concepto de vulnerabilidad⁴ en la gestión de los desastres ha permitido incorporar nuevas claves de interpretación en relación con la envergadura de los daños según el país afectado.

Esta visión plantea que el riesgo de desastre al que está expuesto un país, una ciudad o una comunidad depende de la combinación entre amenaza natural o de otro tipo, y el grado de vulnerabilidad que presentan el sistema y sus componentes.

⁴ Actualmente no existe una definición común del concepto de vulnerabilidad, el que se puede ver desde el punto de vista económico, social, físico o psicológico. Se trata de un concepto de base al que se hace referencia desde diferentes perspectivas o planteamientos.

La primera, la amenaza, es la probabilidad de que ocurra un episodio externo, peligroso para la sociedad, de origen natural (inundaciones, huracanes, terremotos, erupciones volcánicas, avalanchas, maremotos, etc.) o antrópica (explosiones, contaminación atmosférica o hídrica, deforestación, accidentes aéreos, rotura de embalses o diques, etc.); la segunda, la vulnerabilidad, es el resultado de una combinación de factores (estructurales, sociales, económicos, culturales y ambientales) que determinan la capacidad interna de la sociedad para enfrentar, reaccionar y recuperarse del impacto de tales fenómenos desestabilizadores (Lavell, 1996; Vargas 2002).

Hay diversas definiciones de vulnerabilidad, pero los parámetros internos que la describen y que más frecuentemente aparecen en la literatura son los siguientes:

- El grado de exposición: el tiempo, la modalidad y la cantidad de elementos expuestos (población, extensión territorial, tipo de infraestructura, etc.).
- La fragilidad o sensibilidad, vale decir, la calidad de los elementos expuestos.
- La capacidad de los elementos expuestos de resistir frente a los desastres y de recuperarse en la fase posterior (Clark y otros, 2000). Muy a menudo se utiliza la palabra en inglés *resilience* para indicar la rapidez y facilidad con que el sistema logra recuperarse del impacto.

La vulnerabilidad es un concepto dinámico: no sólo se modifican las condiciones internas de una comunidad o de una persona, sino que también el tipo de amenaza externa; pueden aparecer nuevas enfermedades o riesgos tecnológicos nunca antes vislumbrados, por lo que las comunidades deben estar en un proceso de constante adaptación frente a las situaciones que deben enfrentar una y otra vez. Es posible que dos comunidades diferentes encaren un mismo riesgo, pero no quiere decir que ambas tengan el mismo grado de vulnerabilidad. Por ejemplo, las infraestructuras, las viviendas, las carreteras, las redes de servicios de un país desarrollado suelen tener mayor capacidad de resistencia estructural, los servicios de emergencia y de protección civil tienen mejor capacidad de intervención y los daños materiales generalmente están cubiertos por seguros.⁵ Rara vez se presentan estas condiciones en los países en desarrollo. El resultado final es que el número de víctimas de estos países es más elevado (mayor sensibilidad) y la capacidad de recuperación es menor.

El estudio de la vulnerabilidad de la interacción entre el sistema ecológico y el sistema humano (medio ambiente y sociedad) y la incorporación de las

⁵ La industria de seguros cumple un papel importante en el control de las pérdidas de infraestructura en manos del Estado por causa de un desastre, pero, lamentablemente, los países en desarrollo no tienen una cultura de seguros. En años recientes, sin embargo, en los países desarrollados y tras el huracán Andrew que afectó el estado de Florida, se ha introducido un nuevo mecanismo mediante el cual no solamente las compañías de seguros asumen el riesgo, sino que éste se transfiere y distribuye en los mercados de capitales mediante un nuevo instrumento financiero denominado bono catastrófico (Freeman, 2000).

variables sociales en el análisis de los fenómenos naturales han permitido organizar, según causalidad, las principales variables que constituyen los sistemas. Los problemas ambientales que amenazan a un grupo humano, como los procesos de deforestación, pueden ser fuente de amenaza para la población, pero también son el efecto de actividades humanas, si se consideran las concatenaciones de causalidad y otros elementos socioeconómicos de análisis, como los relativos a la pobreza y la marginalidad, que a menudo llevan a la sobreexplotación de los recursos naturales. Esta forma mejor y más articulada de entender la realidad ha permitido diseñar políticas más eficientes para reducir los riesgos y facilita la incorporación de las características locales en la resolución de los problemas.

Junto con la vulnerabilidad urbana, es preciso considerar los elementos propios de la vulnerabilidad social, si se desea entender por qué personas pertenecientes a grupos sociales diferentes sufren impactos totalmente distintos frente a un mismo fenómeno. En primer lugar, es importante no tratar los desastres como eventos que merecen una interpretación especial, separados del contexto socioeconómico y de la vida cotidiana de las personas. Los desastres ocurren en sociedades que se han ido organizando por clases sociales, por diferencias de edad y de sexo; las relaciones sociales se organizan sobre la base de relaciones de poder. Los efectos de un desastre en las poblaciones están en función de estas relaciones.

La población se verá afectada de distintas maneras durante una catástrofe: algunos pierden sus viviendas, otros pierden bienes de otros tipos, muchos pierden su fuente de trabajo, etc. Sin embargo, una parte de la población, la más pobre, lo pierde todo (parientes, vivienda, trabajo, enseres) y, si es desalojada, además de depender completamente de la ayuda externa para la emergencia y la reconstrucción, también pierde las redes sociales y de solidaridad del barrio existentes donde antes residía, ya que la comunidad es dispersada en localidades distintas. Muy a menudo se ha observado que el proceso de reconstrucción pasa a ser imposible para este sector de la población, debido a que se produce un círculo vicioso de marginación para las familias y sus miembros.

El análisis de la vulnerabilidad social permite evaluar los recursos que están a disposición de los diferentes grupos de personas (Moser, 1996); no se aplica para describir la situación de la sociedad en un momento dado (la vulnerabilidad como concepto pasivo), sino más bien para prever las posibilidades de recuperación (la vulnerabilidad como concepto activo) tras un episodio catastrófico.⁶ Las políticas y programas destinados a apoyar la recuperación de las distintas franjas de población deben basarse en estos recursos como elementos de dinámica social y económica.

⁶ Aun cuando el concepto de vulnerabilidad parte de una situación negativa (la falta de...), muchos estudios han procurado revelar su aspecto positivo, es decir, cómo las personas utilizan los recursos a su disposición para mejorar su propia situación.

En el cuadro siguiente se presentan ejemplos de algunas vulnerabilidades (sociales, físicas, económicas y psicológicas) expresadas en términos de falta de acceso a los recursos.

Tabla 1
LA VULNERABILIDAD

Falta de...	Significa vulnerabilidad
Integración en la comunidad (por ejemplo, un inmigrante recién llegado)	Social
Participación en el proceso de toma de decisiones (por ser mujer, pertenecer a un grupo minoritario)	Social
Poder y control sobre la propia vida (por ejemplo, una persona anciana o dependiente de terceros)	Psicológica
Salud (una persona discapacitada o mutilada, por ejemplo)	Física
Recursos económicos (dinero, vivienda, trabajo)	Económica

Fuente: Sarah Bradshaw, "Incorporación del análisis de género", documento de discusión del proyecto "Actualización de la metodología de evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2000.

Los recursos disponibles antes de un desastre son buenos indicadores del grado de vulnerabilidad social frente a una emergencia y a la vez ayudan a estimar la intensidad del impacto para el grupo social o el individuo.

Los mismos recursos, o activos, también determinan la capacidad de recuperación que tienen las personas (*resilience*). Toda estrategia de desarrollo comunitario que procure satisfacer las necesidades de los más pobres, de los menos organizados y de las personas vulnerables afectadas por un desastre debe considerar estos elementos con el fin de orientar procesos sustentables de recuperación social. Enarson ha identificado algunos indicadores claves para determinar la capacidad de supervivencia y de recuperación: ahorros, créditos, seguros; bienes raíces, ganado; empleo estable, experiencia laboral, aptitudes profesionales; salud, alimentos, seguridad alimentaria; vivienda segura; idoneidad burocrática; redes familiares; baja tasa de dependencia familiar; acceso al transporte público o privado; redes sociales, integración comunitaria; poder dentro de la familia, control sobre los recursos familiares; poder e influencia política; disponibilidad de tiempo; acceso a la ayuda de emergencia, información (Enarson, 1998).

Como se ha visto anteriormente, el análisis de los tipos de recursos, fundamentales en las diversas etapas de supervivencia y recuperación, y el modo cómo ellos se distribuyen al interior de la sociedad, permiten comprender por qué los desastres afectan mayormente a los más pobres, ya que ellos están menos dotados de estos tipos de recursos. Entre los pobres, los más vulnerables son las personas solas, los ancianos y los niños, los enfermos y los discapacitados físicos o mentales, los residentes llegados recientemente a la comunidad, los inmigrantes extranjeros, las poblaciones indígenas y los grupos étnicos subordinados y, en aquellas sociedades en que los hombres tienen más acceso a los recursos claves para la supervivencia y la recuperación, las mujeres.

Además del análisis particular de la vulnerabilidad, no hay esquemas preestablecidos sobre las consecuencias de un desastre en un país, pues el mismo fenómeno puede tener consecuencias variables según el país afectado. Se pueden distinguir varios factores que, en diversas combinaciones, determinan el impacto relativo o la magnitud de un desastre (Caballero y Zapata, 1999; Benson y Clay, 2000):

- **Situación económica previa al episodio.** Un desastre puede acarrear un costo económico elevado en términos absolutos; no obstante, si el PIB nacional es alto y las actividades productivas están diversificadas, los efectos macroeconómicos pueden ser relativamente menores. Esto no impide que, por más que las consecuencias a nivel nacional puedan ser menores, las locales puedan ser importantes.
- **Tipo de evento y momento en que ocurre.** Cada tipo de catástrofe natural (como las inundaciones o los terremotos) causa daños de intensidad distinta, tanto en las personas como en los objetos materiales, la infraestructura y las actividades económicas. La envergadura de los perjuicios en un ciclo productivo, a raíz de un desastre natural, depende del momento en que se produce el impacto; por ejemplo, las consecuencias de una inundación en una zona rural son muy diferentes si el hecho ocurre antes o después de la cosecha.
- **Nivel de respuesta de las autoridades y población.** Las medidas de mitigación y de prevención instituidas con anterioridad, la capacidad de respuesta institucional y organizativa de la población en el momento en que un desastre afecta a un país, son los elementos que en gran medida definen la envergadura del impacto. Ambas son fundamentales a la hora de crear conciencia sobre los riesgos y de hacer más extensa una cultura de prevención frente a eventuales sucesos naturales.
- **Escala geográfica del impacto.** Algunos desastres pueden concentrarse en una región o zona determinada y el impacto será variable según las actividades económicas que se realizan o la densidad de la población allí residente. La extensión territorial del país y su estructura productiva también son elementos sensibles; por ejemplo, el impacto de un desastre en la economía de un pequeño estado insular, en el Caribe o en el Pacífico, siempre va a ser relevante en cuanto se trate de una economía en pequeña escala.
- **Relaciones del país con la comunidad internacional.** Cuando un país no dispone de los recursos necesarios para la reconstrucción, debe recurrir a la asistencia internacional. Los países y las organizaciones que proporcionan dicha ayuda deben tener confianza en la capacidad del gobierno de asumir de manera eficiente y transparente la responsabilidad de la reconstrucción, por lo que es fundamental la confiabilidad de las instituciones financieras por intermedio de las cuales se canalizan los préstamos, o las condonaciones o la renegociación de los compromisos de deuda externa; todo esto conlleva efectos importantes sobre el proceso de reconstrucción.

- **Aspectos institucionales y políticos.** Otro elemento que cabe considerar es la presencia o ausencia de políticas, normas e instrumentos legales de control y gestión urbana, junto con la existencia de instituciones competentes capaces de asegurar la aceptación y el respeto de las normativas. En la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo, no hay oficinas ni organizaciones dedicadas a los riesgos ambientales urbanos. Asimismo, este aspecto no se contempla lo suficiente en la planificación territorial y sectorial, ni en la gestión urbana, ámbitos en que todavía dominan la tecnocracia y el centralismo en la toma de decisiones.

2. Impactos de los desastres

Como se señaló anteriormente, los efectos de las catástrofes han ido aumentando en el mundo. Esta tendencia se ve favorecida por la concentración de la población y el rápido crecimiento urbano, el aumento de las densidades habitacionales, las diferencias socioeconómicas, la utilización indiscriminada de materiales peligrosos, la industrialización y la mayor complejidad de redes viales (calles, carreteras, circunvalaciones, etc.) y tecnológicas. El proceso de urbanización ha conllevado una mayor conexión entre zonas centrales y los territorios adyacentes y con los centros de menor tamaño; hoy en día un desastre en zona urbana tiene seguramente un mayor impacto en su entorno de lo que podría haber sido en épocas anteriores.⁷

Históricamente, muchos asentamientos urbanos se han ubicado en zonas geográficas expuestas a importantes amenazas naturales. Sin embargo, en el pasado, las ciudades eran más pequeñas y menos densamente habitadas de lo que son ahora y la expansión de las ciudades se daba evitando, en la medida de lo posible, las zonas más riesgosas (Hardoy y Satterthwaite, 1989). La localización de algunos centros urbanos en zonas bajo amenaza de calamidades naturales es un elemento estructural que difícilmente se puede modificar, de no prever la evacuación de la zona y la transferencia de parte de sus habitantes y de las actividades allí presentes. Esta alternativa se contempla solamente en aquellos casos en que el riesgo aumenta en forma incontrolable y existe una amenaza vital para las personas,⁸ o cuando se dispone de recursos importantes, como para realizar una operación de tal magnitud.⁹

⁷ Por otra parte, no se debe olvidar que la capacidad organizativa de las ciudades es generalmente mayor que en las zonas menos habitadas, por lo que en el caso de una zona rural afectada por una catástrofe, la proximidad a una zona urbana resultará ser un factor fundamental en una mejor capacidad de respuesta a la emergencia (Hewitt, 1997).

⁸ Por ejemplo, cerca de Nápoles (Italia) en una zona afectada por bradisismos, y en una parte de la isla de Montserrat (el Caribe) a consecuencia de la erupción del volcán La Soufrière.

⁹ La experiencia nos indica que en los períodos inmediatamente posteriores a una catástrofe, se procede a evacuar a la población que está en riesgo pero que no ha sido afectada por el evento. Esto se hace por precaución y, al mismo tiempo, las autoridades emiten declaraciones sobre la necesidad de tomar medidas drásticas para evitar futuros asentamientos y para reubicar a las poblaciones afectadas. Lamentablemente, por la falta de respuestas adecuadas y de recursos para sostener operativos de este tipo, a corto plazo, estas zonas se encuentran nuevamente habitadas.

Las transformaciones físicas y sociales que han determinado que las ciudades sean más vulnerables desde el punto de vista ambiental son muchas (Lavell, 2000). La pérdida de suelo natural en favor del suelo urbanizado, con remoción de la capa vegetal y cementificación masiva, ha disminuido la permeabilidad de los suelos con graves consecuencias con respecto al drenaje de las aguas lluvias, que si no encuentran sistemas adecuados de canalización tienen serias repercusiones en términos de inundaciones. La extracción descontrolada de manantiales y de materiales para la construcción, que dan a las ciudades las materias primas para su crecimiento y funcionamiento, muy frecuentemente ha sido causa de hundimientos de terrenos, deforestación y erosión de las pendientes. La contaminación hídrica, atmosférica y de los suelos, por la presencia de desechos industriales y domésticos, han convertido los recursos naturales en amenazas para la vida humana, que comprometen la salud y el buen desenvolvimiento de las urbes.

Algunas formas de ocupación y ciertas técnicas de construcción inadecuadas son factores que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad humana. Se sabe, efectivamente, que en los países en desarrollo, en la gran mayoría de los casos, las ciudades de cualquier tamaño se han expandido y siguen creciendo de manera espontánea, sin planificación urbana ni territorial. Por otra parte, allí donde existen planos reguladores o de desarrollo, no se dan las condiciones para su ejecución y cumplimiento.

El proceso que se conoce desde los años noventa como la urbanización de la pobreza ha concentrado, en ciudades de todos los tamaños, cantidades elevadas de residentes pobres o empobrecidos que buscan algún tipo de albergue, lo que los ha llevado a asentarse en sectores de menor valor inmobiliario que, frecuentemente, también son menos seguros desde el punto de vista ambiental. Se trata de zonas expuestas a riesgos de anegamientos, sobre pendientes muy escarpadas, en suelos frágiles o lugares donde el uso del suelo no es compatible con su capacidad de carga. Asimismo, las viviendas se han construido con materiales y técnicas de construcción inadecuadas, y no oponen resistencia estructural alguna a las fuerzas desatadas por los fenómenos naturales. El tipo de construcción y la densidad de población facilitan la concentración en estas áreas de un gran número de víctimas.

Entre las víctimas y los damnificados se puede identificar a una proporción creciente de población de ingresos medios o medios-bajos, que ha logrado acceder a una vivienda por intermedio del mercado formal. Los elevados valores de los suelos urbanos han motivado a algunos empresarios particulares y a algunos programas públicos de construcción de viviendas populares a edificar en sectores más expuestos a riesgos ambientales, porque los terrenos son más accesibles desde el punto de vista financiero, tal vez con modalidades de construcción que no son apropiadas para las características geológicas de los terrenos. Algunos empresarios menos escrupulosos han construido al margen de las normativas técnicas que miran a resistir los riesgos, ya que al respetarlas los costos de edificación serían más altos. Tal práctica

deshonesta se afirma en la ausencia de controles eficaces, tanto públicos como privados. Ha quedado demostrado el grado de peligro inherente en dicho tipo de desarrollo urbano, que es formal pero no respeta los reglamentos, particularmente en el caso de los intensos terremotos que azotaron en los últimos años a países como India, Turquía, Colombia y El Salvador.

Otro factor más que no se ha tomado en cuenta lo suficiente y que aumenta la vulnerabilidad habitacional, sobre todo en los centros urbanos, es el cambio en el uso de los edificios. Conforme avanzan los procesos de terciarización de las zonas centrales de las ciudades, muchos edificios cambian su destino, de residencial a comercial. Asimismo, los procesos de pauperización acaecidos en algunas áreas centrales urbanas, donde los residentes originales de clase media se trasladan a otros barrios de la ciudad, motivados por la búsqueda de seguridad y de movilidad social, han ocasionado la sustitución de dichas familias por otras de ingresos más bajos, las que frecuentemente cohabitan en un mismo departamento. Ambas transformaciones contribuyen a aumentar la carga que deben soportar los edificios: en el primer caso, debido a las nuevas actividades que allí se instalan¹⁰ y, en el segundo, porque donde antes había una sola familia que habitaba, ahora hay una familia por habitación en la que se hacen todas las cosas y los miembros de la familia.¹¹ Si no se realizan modificaciones apropiadas y refuerzos estructurales, muchos de estos edificios quedarán expuestos a mayores riesgos, sobre todo en el caso de solicitaciones extremas, como ocurre durante los sismos.

En los países en desarrollo, la infraestructura de redes suele ser antigua y carente de mantención preventiva. Esto significa que, tras una calamidad, el suministro de los servicios suele interrumpirse, lo que agrava el problema aún más y acrecienta el impacto general. Otro tanto puede ocurrir con algunos de los edificios públicos, en particular los establecimientos escolares y hospitalarios que han sufrido intervenciones previas sin las debidas consideraciones de refuerzos estructurales, cuyo funcionamiento se interrumpe de manera parcial o total precisamente en el momento en que más se necesitan, lo que agrava una situación ya de por sí dramática.

Por último, el crecimiento urbano, junto con el desarrollo industrial y el aumento de la cantidad de sustancias peligrosas que se procesan y almacenan en las zonas industriales, así como la construcción de grandes obras de infraestructura con modificaciones ambientales importantes, próximas a zonas residenciales, son todos factores que aumentan enormemente la exposición a riesgos por desastres tecnológicos.

A la hora de describir la frecuencia, la intensidad y las consecuencias de las catástrofes que ocurren en el mundo, se deben tomar en cuenta las

¹⁰ Los muebles, documentación, archivos y máquinas frecuentemente pesan mucho más que los muebles propios de departamentos residenciales.

¹¹ Este aspecto quedó al descubierto en la ciudad de Kobe (Japón) y en Armenia (Colombia) tras los terremotos de 1995 y 1999, respectivamente.

dificultades para encontrar información actualizada, confiable y comparable sobre los desastres naturales y sus efectos, debido a la dispersión territorial de dichos fenómenos y de las instituciones que les hacen seguimiento.

No obstante, algunas instituciones¹² entregan información valiosa sobre las calamidades, útil para identificar algunas tendencias generales del impacto que han tenido los desastres en los últimos años. Estos datos permiten reforzar la tesis de que si bien las catástrofes naturales ocurren en todo el mundo, sus consecuencias, en términos de pérdida de vidas humanas y de bienes, varían según el nivel de desarrollo del país afectado.

En el período 1991-2000, más de 754.000 personas perdieron la vida como consecuencia de desastres naturales, cifra que equivale a 89% del total de los fallecidos en ese lapso, en comparación con el 11% atribuible a los desastres de tipo tecnológico (OFDA/CRED, 2001).

En los diez últimos años se han registrado más de 2.500 desastres naturales. De ellos, más de la mitad han ocurrido en países con un nivel intermedio de desarrollo humano,¹³ pero dos tercios de los muertos se concentran en países de bajo nivel de desarrollo humano, y solamente 2% en países de desarrollo humano elevado. Fallecen, en promedio, 22,5 personas por cada desastre que ocurre en un país con nivel de desarrollo humano elevado, en comparación con 145 en los países de desarrollo humano intermedio y 1.052 en los países de bajo nivel de desarrollo humano (IFRC, 2001). Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre los 20 países que han sufrido el mayor número de muertes por desastres naturales en el período 1991-2000, figura solamente un país industrializado, Japón, por el terremoto de Kobe.

El número total de víctimas mortales en el último decenio, sin embargo, ha disminuido en relación con los períodos anteriores. Esto se atribuye a mejores sistemas de predicción meteorológica y de alarmas tempranas, así como a una mayor conciencia del riesgo por la población. Según algunos autores, el número de muertos por desastres naturales sería superior al que figura en las cifras oficiales, pues éstas no toman en cuenta los que se denominan los “pequeños desastres” (con menos de 10 muertos); además, contabilizan solamente las víctimas al momento del episodio extremo, sin contar las muertes que se van produciendo en etapas posteriores (Gómez, 2002).

¹² Se agradece la posibilidad de reproducir información de la base de datos del Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), de la Universidad Católica de Lovaina (UCL), Bélgica.

¹³ Desde 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo presenta una clasificación de los países según las estadísticas que reflejan las condiciones de vida y las oportunidades que tienen las personas. El principal criterio de clasificación es el índice de desarrollo humano (IDH), que clasifica a los países en tres grandes grupos según si el IDH es elevado, intermedio o bajo.

Datos provenientes de diferentes fuentes señalan que durante los años setenta, el número de catástrofes naturales por año fue de 50; desde 1989 hasta 2000, el promedio aumentó a 120. Las pérdidas económicas causadas por desastres naturales en el decenio 1986-1995 fueron ocho veces más elevadas que las de los años setenta y sólo en el período 1997-1998 alcanzaron la cifra de 120.000 millones de dólares (PNUMA-ORPALC, 2001, p. 54). La distribución entre países del monto total de los daños tiene una configuración opuesta a la de las víctimas mortales: en efecto, el 58% de los costos directos de un desastre natural afectan a los países desarrollados (que tienen 2% de los muertos); en cambio, en los países menos desarrollados se registra el 67% de los muertos y sólo el 4% de los daños (IFRC, 2001). En el cuadro 2, en que figura una lista de países que sufrieron los peores daños durante el decenio 1991-2000, aparece un número mayor de países desarrollados, entre ellos Japón, Estados Unidos, Francia e Italia, lo que señala una diferencia importante en relación con los países que figuran en el cuadro 1. El considerable aumento del impacto económico estaría relacionado con la mayor gravedad y frecuencia de los fenómenos naturales de tipo hidrológico,¹⁴ la concentración urbana sin precedentes en el tiempo y la diseminación de actividades humanas sobre los territorios.¹⁵

El costo medio de los desastres que ocurren en los países de elevado desarrollo humano es de 636 millones de dólares, en comparación con 209 millones de dólares en los países de desarrollo humano intermedio y 79 millones de dólares en los países de bajo desarrollo humano. En valores absolutos, las pérdidas económicas son cuantitativamente más bajas en los países en desarrollo, pero se debe considerar que, como proporción del producto interno bruto del país, son mucho más elevadas.

¹⁴ Los modelos climatológicos que se usan en las predicciones del fenómeno de calentamiento global de la tierra alcanzan grados de precisión científica variables, por lo que sus conclusiones aún son materia de controversia. A pesar de no disponer de una interpretación compartida sobre el origen de los fenómenos, el mundo científico ha podido llegar a cierto grado de consenso en cuanto a que los cambios climáticos, causados o no por emisiones de gases, podrían tener un efecto importante en la intensidad de los desastres naturales en escala mundial. Entre los fenómenos ambientales más destacados se cuentan la subida del nivel de los océanos (cuyas consecuencias se aprecian principalmente en las islas pequeñas y en las zonas costeras); el aumento en intensidad y frecuencia de las lluvias torrenciales y de los huracanes y tormentas en las zonas tropicales; la prolongación de las estaciones lluviosas y la extensión de su zona de cobertura, y la prolongación de condiciones normales similares a las del Niño en el Océano Pacífico.

¹⁵ Junto con el perfeccionamiento de los métodos de estimación de daños.

Cuadro 1
**DESASTRES NATURALES QUE HAN CAUSADO EL MAYOR NÚMER
 DE MUERTOS EN EL DECENIO 1991-2000**

País	Tipo de desastre	Año	Número de muertos	Número de personas que han quedado sin vivienda
Bangladesh	Huracán (Brendan)	1991	138 866	300 000
Corea, Rep. Dem.	Carestía	1995/6/7/8/9	270 000	0
Venezuela	Inundación	1999	30 000	114 388
Turquía	Terremoto	1999	17 127	600 000
Honduras	Huracán (Mitch)	1998	14 600	
India	Huracán	1999	9 843	0
India	Terremoto	1993	9 782	30 000
Perú	Epidemia	1991	8 000	
Nigeria	Epidemia	1991	7 289	
Filipinas	Huracán (Thelma)	1991	5 956	45 750
Japón	Terremoto	1995	5 502	300 000
Afganistán	Terremoto	1998	4 700	45 000
Burkina Faso	Epidemia	1996	4 071	
Nigeria	Epidemia	1996	3 889	
Viet Nam	Huracán (Linda)	1997	3 682	383 045
Rep. Pop. China	Inundación	1998	3 656	15 850 000
Malí	Carestía	1998	3 615	
Nicaragua	Huracán (Mitch)	1998	3 132	
Níger	Epidemia	1995	3 022	
India	Huracán	1998	2 871	

Fuente: Office of U.S. Foreign Disaster Assistance/The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (OFDA/CRED), "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database", Bruselas, Universidad Católica de Lovaina (<http://www.cred.be/emdat>).

Cuadro 2
**DESASTRES QUE HAN CAUSADO LOS MAYORES DAÑOS
 DURANTE EL DECENIO 1991-2000**

País	Tipo de desastre	Año	Muertos	Monto de daños expresado en dólares de Estados Unidos (000)
Japón	Terremoto	1995	5 502	131 500 000
Unión Soviética	Inundación	1991	0	60 000 000
Estados Unidos	Huracán (Andrew)	1992	44	30 000 000
Estados Unidos	Terremoto	1994	60	26 000 000
Rep. Pop. China	Inundación	1998	3 656	20 000 000
Indonesia	Incendio	1997	6	17 000 000
Rep. Dem. de Corea	Inundación	1995	68	15 000 000
Rep. Pop. China	Inundación	1996	2 775	12 600 000
Estados Unidos	Inundación	1993	45	12 000 000
Japón	Terremoto	1994	10	11 700 000
Rusia	Accidentes diversos	1994	86	11 200 000
Francia	Huracán	1999	88	11 060 000
Turquía	Terremoto	1999	845	10 000 000
Estados Unidos	Huracán	1995	3	10 000 000
Italia	Inundación	1994	64	9 300 000

Fuente: Office of U.S. Foreign Disaster Assistance/The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (OFDA/CRED), "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database", Bruselas, Universidad Católica de Lovaina (<http://www.cred.be/emdat>).

3. Gestión del ciclo de desastres

La gestión de un desastre prevé tanto acciones ex ante, dirigidas a prevenir y mitigar las pérdidas, prepararse para las posibles consecuencias de una calamidad y alertar de la proximidad de un fenómeno, como acciones ex post, cuyo fin es responder frente a la emergencia, recuperarse de los efectos del desastre y reconstruir lo que se perdió. Desde el punto de vista metodológico, el ciclo de gestión de los desastres se puede entender como una secuencia cíclica de etapas interconectadas entre sí (República de Costa Rica, s/f; CEPAL, 1991). La representación esquemática que se muestra en el cuadro siguiente puede ser de utilidad en la programación de las intervenciones y en las actividades de investigación, pero hay que reconocer que, en la realidad, estas fases y su gestión son mucho más complejas y superpuestas.

El concepto de desarrollo, referido a las personas afectadas y en las zonas afectadas, que antiguamente se introducía en el momento de la reconstrucción como un efecto dinámico para la economía del país afectado,¹⁶ ahora se introduce como un concepto integrador de todas las etapas, incluso las etapas ex ante. Este nuevo enfoque prefigura, junto con las intervenciones estrictamente vinculadas a la reconstrucción física, otras cuyo objeto es la superación de los niveles de atraso de un territorio que, como ya se vio, pueden ser en parte causa de la amplificación de las consecuencias de un desastre.

La atención de la emergencia es la etapa en que se interviene para salvar vidas humanas y se toman medidas de primera necesidad. Esta fase contempla la movilización de las autoridades responsables de las emergencias, se cuentan las primeras víctimas, se efectúan las primeras estimaciones del monto de los daños y se reparan los servicios básicos.

La rehabilitación abarca todas aquellas medidas cuyo objetivo es la recuperación de ciertos grados de normalidad en las zonas y poblaciones afectadas. En esta fase se elaboran programas y se construyen viviendas provisionales, se restablecen las infraestructuras dañadas y los servicios públicos. Paralelamente, se retoman las actividades económicas y laborales normales, se definen los programas de reconstrucción, se asignan los recursos financieros del caso y se abre el acceso a créditos y subsidios para las comunidades afectadas.

La reconstrucción es el proceso de recuperación de los daños (materiales, sociales y económicos) para lograr un grado de desarrollo igual o superior al anterior. Comprende las medidas de reconstrucción o rehabilitación de la infraestructura física y de servicios, la reactivación de los ciclos productivos, según los recursos disponibles y las prioridades de reconstrucción que haya fijado el país. Una fase de reconstrucción contempla intervenciones de mejoramiento de las condiciones preexistentes, como la reubicación de las

¹⁶ Gracias a las inversiones para la reconstrucción, a los nuevos flujos de financiamiento y al pago de daños por las compañías de seguros.

actividades y asentamientos humanos, el refuerzo de las estructuras, las mejoras ambientales, pero también intervenciones en los niveles institucionales con el fin de mejorar los grados de preparación y prevención.

La prevención abarca las medidas directas e indirectas para impedir o evitar que episodios naturales o causados por el hombre puedan generar desastres. Dichas actividades deben estar insertas en el marco de estrategias de desarrollo, en la programación de las intervenciones, en los planes reguladores urbanos y territoriales, y en los de desarrollo, con el objeto de suministrar protección parcial o total a los recursos territoriales, materiales y humanos.

La mitigación es el resultado del conjunto de intervenciones orientadas a reducir los riesgos y a eliminar la vulnerabilidad de las personas, la infraestructura y el ambiente. Puede contemplar, por ejemplo, la creación de vías de escape para las poblaciones asentadas en zonas de riesgo, intervenciones para eliminar el riesgo y la promulgación de normativas sobre el uso y protección de los suelos.

La preparación comprende todas las actividades dirigidas a organizar la respuesta que permita reducir al mínimo la pérdida de vidas humanas y los daños materiales. No siempre es posible eliminar completamente el riesgo, por lo que es fundamental organizar y planificar la respuesta en forma estratégica, con planes operativos de emergencia y con organización de la población. El estado de alerta se declara al momento en que se vislumbra la aproximación del episodio, a fin de que la población y las instituciones se organicen y adopten las medidas del caso para encarar el desastre.

Figura 1
CICLO DE GESTIÓN DE LOS DESASTRES



Fuente: Sobre la base de S. Del Canto (1999).

Los recursos que se movilizan en los primeros momentos después del impacto de un desastre casi siempre provienen de fuentes nacionales; a continuación se produce una movilización internacional para apoyar los esfuerzos del país afectado. Para poder emprender un proceso de reconstrucción, los países en desarrollo que sufren un desastre cuyas consecuencias van más allá de su propia capacidad de recuperación nacional¹⁷ dependen de recursos externos en forma de ayuda directa y de préstamos internacionales.

Para un país en desarrollo, el riesgo es que no logre soportar el aumento de la deuda externa. Por esta razón, es importante tomar en cuenta que las ayudas extraordinarias al país afectado deben agregarse a los flujos corrientes de financiamiento, y que no se rijan por las condiciones habituales de préstamos internacionales, a fin de evitar que el desastre retrase aún más los procesos de desarrollo del país afectado. De hecho, muchos países, para llevar a cabo las tareas de reconstrucción y para evitar el endeudamiento excesivo, utilizan créditos otorgados con anterioridad para otros fines, como obras de infraestructura y programas de desarrollo, aumentando así el riesgo de desequilibrios internos.

Lo anterior se puede evitar mediante una reorientación de los recursos según las nuevas prioridades que se establezcan tras un desastre, incorporando una mayor flexibilidad de criterios técnicos para la formulación de proyectos y reduciendo los tiempos de aprobación de los préstamos. En estos casos es indispensable que las organizaciones internacionales pongan como condición que la gestión del riesgo y la evaluación de la vulnerabilidad estén presentes en todos los proyectos, no sólo en los de reconstrucción, sino también en los de nueva programación. Paralelamente, a nivel internacional, se está dando mucha importancia al fortalecimiento de las instituciones públicas y privadas que se encargan de la gestión del ciclo de los desastres, particularmente aquellas responsables de la alerta y la emergencia (CEPAL/BID, 2000).

Casi siempre se encuentra en los países un organismo dedicado a la emergencia y a la respuesta luego del impacto de una catástrofe, capaz de identificar las necesidades más urgentes y canalizar la ayuda. Junto con las medidas propias de la emergencia, se echan a andar también los mecanismos de la defensa civil, con el propósito de normalizar el funcionamiento de las redes de servicios vitales. En los países expuestos a desastres naturales, las mismas instituciones responsables de la prevención y mitigación de los desastres también a menudo asumen funciones de coordinación frente a la emergencia.

En años recientes hay ejemplos de creación de comités de reconstrucción más específicos, de carácter transitorio, vinculados al acaecimiento del desastre,

¹⁷ Echar mano a recursos extranjeros adicionales puede aumentar significativamente la carga de la deuda externa, con posibles efectos de desequilibrio macroeconómico, como ya se mencionó anteriormente.

que funcionan en forma paralela a las estructuras administrativas y sectoriales normales. Su creación obedece al propósito de acelerar las medidas necesarias para la reconstrucción, ya que estas instancias tienen la posibilidad de actuar con mecanismos más ágiles respecto a otras instituciones públicas, y así evitan los entrapamientos burocráticos en adquisiciones, licitaciones y asignaciones de recursos. El riesgo que presentan estas estructuras es que pueden llegar a transformarse en mecanismos permanentes que sustituyan y dupliquen las entidades sectoriales, creen muchas expectativas entre la población y eventualmente actúen al margen de las prioridades definidas localmente.

Esta forma de administrar los procesos de reconstrucción frecuentemente recibe el apoyo de donantes internacionales que prefieren las organizaciones de ese tipo, pues, al ser centralizadas, permiten un mayor control sobre el uso y la distribución de los recursos. En algunos casos, estos comités ad hoc para la reconstrucción han incluso mejorado la capacidad de los gobiernos de canalizar la ayuda internacional, sobre todo en países cuyas estructuras organizativas son frágiles.¹⁸

Hoy en día, en los procesos de reconstrucción, es necesario reconocer la presencia de la comunidad y del sector privado, tanto en las organizaciones de base como en las no gubernamentales. Tradicionalmente, los sectores no gubernamentales y el sector informal han estado presentes en el momento de una emergencia, y en la actualidad, especialmente allí donde los gobiernos nacionales carecen de los recursos para sostener a largo plazo los procesos de reconstrucción, estas organizaciones ofrecen de hecho la gobernabilidad necesaria en el tiempo como para mantener los esfuerzos de recuperación, preparación y sensibilización de la población (Hábitat II, 2001a). Estos sectores se van integrando cada vez más a los mecanismos institucionales para la reconstrucción, con el fin de asegurar un mayor control y supervisión.

El objetivo central de las medidas de reconstrucción debe ser reducir la vulnerabilidad, para lo cual se necesita promover una nueva visión, centrada en el riesgo, cuya reducción dependerá de cómo se intervenga en los factores que lo generan, y en la cual la institución local será el sector público esencial para que las medidas de prevención y de mitigación se transformen en un aspecto fundamental de la planificación para el desarrollo.

¹⁸ En algunos casos, y con el fin de superar las trabas administrativas del gobierno central, los donantes deciden actuar en el país vinculándose directamente con las organizaciones locales. Si el gobierno no ha sido capaz de presentar directrices generales para la reconstrucción, se puede terminar actuando en forma errática y muy dependiente del tipo de ayuda que el donante esté dispuesto a ofrecer. Por ejemplo, en una zona en que se encuentre actuando un donante determinado, se pueden construir viviendas para las cuales se prevea una recuperación de los costos por la población beneficiaria; en cambio, en otra localidad, donde esté actuando otro donante que sigue un criterio diferente, las mismas viviendas podrían ser objeto de donación mediante un subsidio total. Esta forma de actuar sin coordinación desde luego genera el desconcierto entre los beneficiarios.

Esta nueva visión se debe promover (Vargas, 2000):

- entre los habitantes y las comunidades, para que conozcan el riesgo al que están expuestos y las formas en que se puede prevenir y mitigar;
- en los planes y políticas de desarrollo, dejando en claro el riesgo que conlleva cada alternativa y cómo se puede mitigar;
- en los planes urbanos, como criterio principal para determinar el uso del suelo;
- en la definición de las responsabilidades específicas de cada institución y organismo operativo en el ámbito de la reducción del riesgo y de la emergencia;
- en las cuentas nacionales y locales, con partidas de gastos específicas para prevención y emergencia;
- en la creación de una organización que promueva y coordine los esfuerzos de prevención con la participación de toda la sociedad.

Parte importante de la reducción del riesgo reside en la difusión de la información, en la formación y diseminación de una nueva cultura de prevención cuyo propósito sea mejorar la capacidad de respuesta de la población frente a fenómenos naturales que eventualmente pueden derivar en desastres.

Hay una conciencia creciente de que la prevención trae beneficios y que es una inversión importante; sin embargo, hasta ahora no se han tomado las medidas necesarias para revertir la tendencia general que lleva hacia un aumento del riesgo de catástrofes.

¿Cómo se puede fomentar una visión en que se entienda que la reducción de la vulnerabilidad es una inversión fundamental para un país? Hasta ahora no hay datos confiables en términos de la relación costos-beneficios que pueda justificar el aumento de la inversión en reducir la vulnerabilidad, aunque están en curso varios estudios a este respecto (OPS-OMS, 2000b). Parece claro que el orden de magnitud de la pérdida de vidas humanas, de los daños a la infraestructura y a los servicios, debería justificar por sí solo que los países respondan no sólo a la emergencia, sino que promuevan programas de inversión que permitan reducir las consecuencias de un desastre. Lamentablemente, los resultados de estos esfuerzos sólo se aprecian a mediano y largo plazo, y la restricción de recursos obliga a los políticos, que definen las prioridades de inversión pública, a orientarlos hacia inversiones que tienen mayor visibilidad pública.

Los mapas de riesgo y de vulnerabilidad se encuentran entre los instrumentos más adecuados para definir un uso del suelo compatible con el medio ambiente, tanto por las actividades humanas en su conjunto cuanto por cada edificio y construcción. Un mapa de riesgo permite ante todo conocer las amenazas y localizarlas geográficamente, emitir normativas en cuanto al uso del suelo, establecer reglamentos de construcción para los edificios nuevos y para el reforzamiento de los existentes; localizar aquellas obras de ingeniería que puedan limitar los efectos destructivos de una catástrofe y, en casos

extremos, decidir con respecto a la reubicación de poblados que se encuentren situados en zonas donde no es posible reducir el riesgo. El objeto de elaborar un mapa de este tipo es disponer de un instrumento que sirva para la planificación del crecimiento urbano, pero que sea también un documento orientador para planificar las actividades de preparación institucional y comunitaria ante un desastre. A veces, los esfuerzos desplegados para realizar estos mapas no logran los objetivos que se han propuesto y quedan a nivel teórico; sin embargo, hay ejemplos de mapas que se han preparado junto con la comunidad y que han presentado óptimos resultados en mitigación de la vulnerabilidad a escala local y vecinal.¹⁹

Entre las medidas más comunes para mitigar los efectos de los desastres se cuentan las modificaciones de la infraestructura existente. Se plantea que aumentar la inversión inicial para incorporar elementos de resistencia contra terremotos o huracanes en la construcción de edificios no se justifica en países en que la probabilidad de que se produzcan eventos catastróficos es escasa. Esta afirmación se ha refutado con algunos datos recopilados en América Latina, referentes a proyectos de importante magnitud, en que el aumento de los costos es de alrededor de 4% a 10%, lo que contrasta con el costo de reconstruir los edificios destruidos, que sería significativamente más alto, sin contar la eventualidad de evitar pérdidas humanas y sociales que a menudo acompañan estos episodios (República de Costa Rica, sin fecha). En algunos países se han realizado muchos esfuerzos, dentro de los límites de los recursos existentes, para reforzar edificios, especialmente en nudos vitales como hospitales, escuelas, sistemas de agua potable y de electricidad.²⁰

Los análisis financieros de inversiones de este tipo no pueden limitarse al análisis de costos, sino que también tienen que incluir los beneficios para la sociedad de contar con servicios de utilidad pública que funcionen incluso frente a una catástrofe, si bien es difícil estimarlos. En el mismo sentido de la mitigación de la vulnerabilidad de edificios y servicios y sin ser particularmente

¹⁹ Se considera que la ciudad de Medellín, Colombia, es una de las ciudades más destacadas en la prevención y gestión de la respuesta frente a los desastres. Ambos aspectos se han incorporado en el Plan Estratégico de Desarrollo de Medellín, se ha creado un sistema municipal de prevención, respuesta y rehabilitación, con la participación de los principales actores de la ciudad. Las universidades y las autoridades locales han formulado conjuntamente programas computacionales para la prevención y análisis de los riesgos, sistemas de información geográfica y mapas locales de riesgo, diseñados y corroborados con la población en terreno. Esto ha permitido llevar a cabo programas de educación cívica orientados a la protección del ambiente y a la preparación para la respuesta.

²⁰ En Chile se han realizado estimaciones de costos para reforzar hospitales, de modo que éstos sean resistentes a los sismos, que varían entre 15% y 20% del valor inicial de la obra. En Costa Rica, en los años ochenta, el gobierno, a raíz de los eventos posteriores al terremoto de 1985 que afectó a México, y al de 1986 que afectó a El Salvador y en que las estructuras hospitalarias sufrieron considerables perjuicios, ha emprendido obras de reforzamiento antisísmico de los hospitales. Estos edificios estuvieron posteriormente expuestos a terremotos en 1990 y 1991 y mostraron un excelente comportamiento de las estructuras reforzadas (OPS-OMS, 2000b).

costoso, incluso en situaciones de escasez de recursos, sería útil contemplar, en los presupuestos generales, programas de mantención que no sólo disminuyan el deterioro, sino que aseguren, aun en caso de desastre, una respuesta adecuada de los servicios públicos y de los componentes estructurales de los edificios (techumbres, ventanas, etc.).

Las normas de construcción son instrumentos que, si se respetan, aseguran la resistencia frente al impacto de un fenómeno natural, con un nivel de daño predeterminado y aceptable y, sobre todo, con mínima pérdida de vidas humanas. El obstáculo principal en muchos países para que los códigos de construcción sean instrumentos eficaces de mitigación de los desastres es que ellos no se aplican. Algunos países carecen de normas propias y adaptan las normativas de Europa o los Estados Unidos, que difícilmente se pueden acomodar a las condiciones locales. Otros países han elaborado códigos excelentes que, eso sí, no son eficientes porque no son vinculantes desde el punto de vista legal o porque, en la práctica, no hay controles sobre su aplicación, o porque los costos de la tecnología y de las normas previstas son demasiado elevados para la mayor parte de la población.

La planificación urbana y territorial de los países en desarrollo sigue dominada por esquemas de centralismo tecnocrático y tecnicista. Las soluciones que se proponen para los problemas urbanos nacen de una visión muy alejada de las realidades locales y de la percepción de los problemas; tampoco se considera el riesgo desde el punto de vista de los afectados por el riesgo, sino del de los técnicos y planificadores. Es imprescindible la participación de la población en la fijación de prioridades en las políticas públicas y en la opción entre las diferentes soluciones a los problemas, ya que constituye la única manera de definir medidas de manera coherente y según las necesidades, posibilidades y deseos de los habitantes. La reducción de la vulnerabilidad urbana y social comienza, entonces, a nivel de la comunidad local, por medio de medidas integrales, como las siguientes:

- actividades de prevención en la gestión local del riesgo, que comprendan la participación de la población en el diseño de mapas de riesgo e instrumentos de reducción de la vulnerabilidad (normas, incentivos, estándares) concordados con la autoridad local;
- programas de formación de la comunidad para la administración del impacto por desastres naturales (campañas de limpieza de calles, planes de gestión de las emergencias, construcción de barreras, programas de reforestación, construcción de áreas verdes, canalización de las corrientes de aguas, etc.);
- redes de autoridades nacionales y regionales, para el intercambio de experiencias y conocimientos en tecnologías y medidas de prevención y mitigación de desastres;
- más participación del sector privado en todas las etapas de gestión de los desastres;
- programas de formación en mejores técnicas de construcción para los pequeños constructores informales y para las empresas productoras de materiales para la construcción.

BIBLIOGRAFÍA

- Benson, C. y E.J. Clay (2000), "¿Cuál es el verdadero costo de los desastres?", *La era urbana*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1999), "Reducing Vulnerability to Natural Hazards: Lessons Learned from Hurricane Mitch. A Strategy Paper on Environmental Management" (www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/ecology_workshop_1.htm).
- Bradshaw, Sarah (2000), "Incorporación del análisis de género", documento de discusión del proyecto "Actualización de la metodología de evaluación de los efectos socio-económicos de los desastres naturales", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Caballeros, Rómulo y Ricardo Zapata (1999), *América Latina y el Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999* (LC/MEX/L.402), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1991), "Manual para la estimación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales".
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano del Desarrollo) (2000), *Un tema de desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres* (LC/MEX/L.428), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México.
- Clark, W.C. y otros (2000), "Assessing Vulnerability to Global Environmental Risks" (<http://ksnotes1.harvard.edu/BCSIA/sust.nsf/pubs/pub1>).
- Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (s/f), "Módulos de capacitación en desastres: módulo sobre ciclo de los desastres" (<http://www.cne.go.cr/>).
- CSD (Comisión sobre el Desarrollo Sostenible) (2002), "Los desastres naturales y el desarrollo sostenible: considerando los vínculos entre el desarrollo, el medio ambiente y los desastres naturales, Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres", Documento base N° 5, presentado en la Segunda sesión preparatoria para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, 28 de enero al 8 de febrero).
- Del Canto, Susana (1999), *Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe* (LC/R.1990), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- DIRDN (Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales) (1999), "Un mundo más seguro en el Siglo XXI", documento presentado en el Foro del Programa Internacional del DIRDN, Ginebra, 5 al 9 de julio.
- EIRD (Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres) (2001), *EIRD Informa, América Latina y el Caribe*, N° 1 a 4, Ginebra.
- Enarson, Elaine (1998), "Through women's eyes: a gendered research agenda for social science", *Journal of Disaster Studies, Policy and Management*, vol. 22, N° 2.
- Freeman, Paul (2000), "Apostando a la catástrofe", *La era urbana*, vol. 7, N° 1 Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gómez, José Javier (2002), "Vulnerabilidad y medio ambiente", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Hardoy, J.E. y D. Satterthwaite (1989), *Squatter Citizens: Life in the Urban Third World*, Londres, Earthscan Publications Ltd.
- Hewitt, Kenneth (1997), *Regions of Risk. A Geographical Introduction to Disasters*, Essex, Addison Wesley Longman Limited.
- IFRC (Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja) (2001), *World Disasters Report, 2001. Focus on Recovery*, Ginebra.
- Lavell Allan (2000), "Riesgo urbano: una visión global", *La Era Urbana*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1996), "Degradación ambiental, riesgo y desastre urbano. Problemas y conceptos: hacia una definición de una agenda de investigación", *Ciudades en riesgo*, María Augusta Fernández (comp.), Lima, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina (La Red)/Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- Mitchell, James (comp.) (1999), *Crucible of Hazards: Megacities and Disasters in Transition*, Tokio, Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- Moser, Caroline (1996), "Confronting Crisis: Household Response to Poverty and Vulnerability", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Munasinghe, Mohan y Caroline Clarke (comps.) (1994), "Disaster Prevention for Sustainable Development. A Report from the Yokohama World Conference on Natural Disaster Reduction", documento presentado en la reunión del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)/Banco Mundial, Yokohama, 23 al 27 de mayo.
- Naciones Unidas (2000), "Estrategia internacional para la reducción de desastres", Nueva York, inédito.
- OFDA/CRED (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance/The Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (s/f), "EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database", Bruselas, Universidad Católica de Lovaina (<http://www.cred.be/emdat>).
- OPS-OMS (Organización Panamericana de la Salud- Organización Mundial de la Salud) (2001), *Emergencia y desastres en sistemas de agua potables y saneamiento: guía para una respuesta eficaz*, Washington, D.C.

- OPS/Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (Organización Panamericana de la Salud) (2000), *Fundamentos para la mitigación de desastres en establecimientos de salud*, Washington, D.C.
- (1994) *Hacia un mundo más seguro frente a los desastres naturales. La trayectoria de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).
- OPS/Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud/DHA (Organización Panamericana de la Salud/Departamento de Asuntos humanitarios de Naciones Unidas) (2000), *Lecciones aprendidas en América Latina de mitigación de desastres en instalación de salud. Aspectos de costo-efectividad*, Washington, D.C., Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN).
- PNUMA/ORPALC (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/ Oficina regional para América latina y el Caribe) (2001), “Desastres y vulnerabilidad urbana: Un enfoque preliminar para América Latina y el Caribe”, documento presentado en la decimotercera Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Rio de Janeiro, 21 al 23 de octubre.
- Smith, Keith (1996), “Environmental hazards: Assessing risk and reducing disaster”, *Routledge Physical Environment Series*, Londres y Nueva York, Routledge.
- UN-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001a), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements, 2001*, Londres, Earthscan Publications Ltd.
- (2001b), *The State of the World's Cities (HS/619/01E)*, Nairobi.
- Vargas, Jorge Enrique (2002), *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 50 (LC/L.1723-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.34.

LA CIUDAD INCLUSIVA

Marcello Balbo *

1. La ciudad productiva

Los ensayos de este volumen están atravesados por dos hilos conductores.

El primero se refiere a la creciente polarización, fragmentación y exclusión que con el ímpetu de las transformaciones en curso en el sistema económico mundial, acometen a las ciudades de los países en desarrollo. La globalización, se la interprete como un fenómeno que tiene raíces lejanas en el tiempo o se la considere una innovación específica de estos últimos años, tiene consecuencias relevantes en la organización y el funcionamiento económico, social, institucional y del espacio físico de la ciudad. La liberalización de los mercados, la privatización de los servicios y el impulso hacia la reducción de la presencia del Estado y su acción redistributiva, si bien moderada, profundizaron los desequilibrios al interior de la ciudad, el aumento de la pobreza urbana, la exclusión de un número cada vez mayor de personas de las oportunidades que ofrece la ciudad y la difusión de la violencia.

Al inicio de los años noventa se llegó a la certeza de que las ciudades se ubican en el centro del desarrollo económico: las economías urbanas contribuyen por doquier con el 60%, 70% o el 80% a la producción de la riqueza nacional. Las ciudades son el motor del crecimiento, por esto es indispensable que funcionen bien, que sean eficientes y que reduzcan los despilfarros si quieren ser competitivas en la escena nacional e internacional (Banco Mundial, 2001). De las oportunidades que ofrece la ciudad (*Getting the Best from Cities*), el Banco Mundial subrayó sustancialmente el potencial económico:

Las ciudades son fuentes de productividad e innovación. Industrias y servicios se desarrollan en las ciudades para que empresarios y pequeñas empresas puedan compartir mercados, infraestructuras, trabajo e información. Las ciudades promueven la transformación del conocimiento, de las instituciones y de las actividades

* Marcello Balbo es Director del Master en planificación urbana y territorial para países en desarrollo del Departamento de Planificación de la Universidad IUAV de Venecia, Italia.

económicas. Para mantener la promesa de mejores condiciones de vida, las ciudades necesitan instituciones más fuertes en condiciones de hacer más accesibles los recursos y asegurar una distribución más equilibrada de los bienes públicos entre los diversos intereses (Banco Mundial, 2002).

La ciudad es vista cada vez más como un producto para vender, a consecuencia de la globalización que obliga a competir para capturar inversores y utilizadores externos, que en los países en desarrollo significa principalmente extranjeros.

De hecho es el tema de la competitividad el que domina la política urbana y la urbanística, siempre más inclinada hacia el objetivo de hacer la ciudad más atractiva, capaz de atraer recursos externos. Es significativo el reciente “redescubrimiento” de los centros históricos en América Latina o en los países asiáticos o africanos, en particular los del Mediterráneo, en cuya cultura salvaguardia y conservación nunca fueron objetivos importantes. La recuperación de las áreas históricas responde a la exigencia de ofrecer un producto para “vender”, en el sentido tanto amplio como restringido del término, dado que la venta de porciones más o menos grandes del patrimonio público de los centros históricos a los privados es un camino que los gobiernos locales tienden a invocar con mayor frecuencia,¹ con la esperanza de atraer inversionistas, de iniciar la recalificación de estas partes a menudo degradadas de la ciudad y de obtener ingresos para incrementar el presupuesto público.²

El discurso es cubierto con otros objetivos, en especial la salvaguardia y la recuperación de un patrimonio que pertenece a la historia del lugar, a los valores culturales y a la identidad de la ciudad y sus habitantes; objetivos que se pueden condicionar y considerar totalmente legítimos, pero que aparecen como secundarios y no separados de los de la competencia económica.

Análogas consideraciones se pueden hacer sobre el marketing urbano, que llegó a ser obligatorio en las ciudades de los países en desarrollo, obviamente sobre todo para aquellas de mayor dimensión. Siempre fue indispensable para aquellas ciudades que se vendían en el mercado turístico directamente o como emblema del país, por ejemplo, Bangkok (Tailandia), Damasco (Siria), Dakar (Senegal) o Río de Janeiro (Brasil), pero se transformó en un terreno de presentación forzosa para las ciudades que quieren participar de los flujos financieros y de las inversiones internacionales.³

¹ El papel asumido por Carlos Slim, propietario de la cadena más importante de televisión mexicana y una de las personas más ricas de América Latina, en la recuperación del centro histórico de Ciudad de México es tal vez el caso más emblemático.

² No por casualidad, la recuperación de los centros históricos se traduce en su transformación en vidrieras de negocios, restaurantes y cafés en los edificios, patios y calles.

³ Existen encuentros internacionales organizados adrede para el marketing urbano, con venta anexa, como el *Marché international des professionnels de l'immobilier* (Mipim) de Cannes.

Con la globalización los mecanismos de la integración son cada vez más débiles, sea al interior de la ciudad como respecto del territorio que la circunda. La ciudad productiva profundiza cada vez más la separación entre actividades locales, formales e informales, en condiciones de sobrevivir solamente porque están situadas en lugares precisos, y ligadas a un mercado también preciso y actividades que se desarrollan en el mercado mundial, que funcionan muy bien sin aquellas ni sin sus lugares y territorios, y con las que tienen poco o nada que compartir.

El desarrollo de la tecnología de la información y comunicación que está en la base de la globalización constituye un factor ulterior de diferenciación. La posibilidad de servirse de esta tecnología, teóricamente de fácil difusión, en las ciudades de los países en desarrollo interesa, en realidad, a una reducida minoría de la población que dispone de líneas telefónicas, que tiene dinero para comprarse una computadora y que puede permitirse pagar una conexión a Internet. Para participar de la globalización las ciudades deben estar en condiciones de ofrecer buenas infraestructuras de comunicación: en Bangkok, donde el número de líneas telefónicas es superior al de todo el continente africano, se instalaron fibras ópticas a lo largo de “corredores inteligentes” para conectar el centro de la ciudad con áreas de la periferia o con pequeños centros externos; en São Paulo (Brasil) las inversiones se concentran en la oferta de sistemas infraestructurales extremadamente avanzados para el segmento de población con altos ingresos, mientras la drástica reducción de la inversión pública en relación con el agua, luz y telecomunicación, junto a las medidas de reducción de los subsidios cruzados, pone al resto de la población en condiciones desfavorables o peores que antes (Hábitat II, 2001).

2. La exclusión urbana

Bajo muchos aspectos, las ciudades de los países en desarrollo siempre fueron lugares de exclusión, desde su nacimiento en la época colonial y su consolidación. La diferencia es que hoy, en el contexto de la globalización, la exclusión es determinada por el valor agregado que cada uno está en situación de aportar al producto ciudad: la globalización excluye a las personas, a los territorios y a las actividades que no producen o no contienen algún valor de interés para la economía mundial.

La noción de exclusión social con frecuencia se usa como sinónimo de pobreza y muchas veces se la critica porque no indica de forma explícita las consecuencias de los mecanismos de la economía de mercado, de la liberalización y de las privatizaciones.

El enfoque de la exclusión social permite echar luz sobre las causas de la desigualdad y la pobreza en las ciudades y sobre las consecuencias que esta última puede provocar en términos de inclusión o exclusión según las variables económica, de clase, sexo, edad, pertenencia étnica o religiosa. La reflexión desarrollada en estos años ha permitido entender que la pobreza es un gran

problema compuesto por muchos problemas diferentes; sobre la pobreza influyen factores de todo tipo, económicos, por cierto, pero también sociales y culturales fuertemente ligados al contexto local.

Por ello en la ciudad se puede ser pobre sin ser excluido, porque se está inserto en un sistema de redes sociales y de mecanismos de solidaridad; al contrario, se puede ser excluido sin ser pobre; a veces formar parte de los excluidos significa tener acceso a trabajos que por diferentes motivos otros grupos rechazan o por razones sociales no pueden desempeñar.⁴

El concepto de exclusión social permite una mejor reflexión sobre los vínculos entre factores macroeconómicos y factores locales, aquellos presentes en las ciudades y con características específicas en cada una de ellas. Existen estrechos lazos entre la exclusión ligada a factores nacionales y locales y la provocada por los mecanismos de la globalización; no pocas veces ésta se conecta con los primeros, usándolos y profundizando las desigualdades existentes (Beall, 2002).

En las ciudades de los países en desarrollo la exclusión presenta esencialmente tres dimensiones.

La población excluida de los bienes y servicios urbanos básicos como la casa, el agua, las cloacas y los transportes es cuantiosa: en África subsahariana dos tercios de la población no está conectada a la red hídrica; en América Latina la carencia de viviendas a fines del siglo se estimó entre 17.000.000 y 21.000.000 de alojamientos, según distintos criterios (Mac Donald y Simioni, 2000), mientras en Asia menos de cuatro casas sobre diez disponían de algún sistema de cloacas. En los años noventa la situación empeoró por doquier en África y en un número significativo de países asiáticos, comprendidos los de la región sudoriental del continente que hasta la crisis habían visto crecer su economía a tasas de dos cifras.

En cambio, casa, infraestructuras y servicios son componentes esenciales de la "demanda de la ciudad" que es necesario satisfacer para que sea reconocido verdaderamente el "derecho a la ciudad", pero no es la condición en la que se encuentran la mayoría de las ciudades de los países en desarrollo, en particular las de grande y mediana dimensión.

La exclusión de los servicios urbanos y de condiciones de habitabilidad adecuadas es acompañada por la dificultad cada vez mayor de tener un trabajo fijo o por lo menos estable, digno y pagado adecuada y regularmente. En casi todas las ciudades de los países en desarrollo es el sector informal el que proporciona algún ingreso a gran parte de la población. En los años noventa, con la disminución y reducción de muchas de las actividades del sector público impuestas por los programas de ajuste estructural, fueron las "microempresas" las que procuraron casi la totalidad de los nuevos puestos de trabajo; las

⁴ Como la recolección de basura o trabajos socialmente estigmatizados, desde siempre realizados por grupos sociales o étnicos determinados y reservados a ellos.

actividades informales son hoy las principales fuentes de ocupación urbana en la mayoría de las ciudades.

La tercera dimensión es la exclusión de la representación política y de la toma de decisiones. Quienes viven en los barrios irregulares –en relación con el uso del suelo o de la casa– ubicados en los márgenes o fuera de la ciudad, y que ni siquiera aparecen en los mapas, o quienes trabajan cuando y como pueden en las precarias actividades informales expuestas a los riesgos de una situación de irregularidad e incluso de ilegalidad, son grupos de población a los que difícilmente se los reconoce como parte de la sociedad urbana y no pueden por tanto tener pretensiones de formar parte de la ciudad entendida como institución política, de ser *citoyens* (ciudadanos) y no simples *citadins* (ciudadinos).

3. La ciudad de la exclusión

El segundo hilo conductor es que si la ciudad excluye, no es ella la que produce el proceso de exclusión, sino el contexto de mercado global en el cual se colocan crecimiento y transformación urbana.

En Argentina, donde más del 90% de la población es urbana, por la crisis desatada como consecuencia de la aplicación de las políticas liberales “sugeridas” por el Fondo Monetario Internacional en el primer semestre de 2002 el PIB disminuyó en 16% con graves consecuencias sobre la ocupación y los ingresos, sobre todo los urbanos. En Indonesia, el brusco fin del milagro asiático de mediados de los años noventa hizo disminuir el PIB en un 15%, todavía no recuperado completamente; en este caso, como en todos los otros países del Asia sudoriental que vivieron el mismo proceso, los efectos sobre las ciudades fueron devastadores, con la total interrupción de sectores productivos completos, sobre todo el de la construcción, la drástica disminución del consumo y el aumento vertiginoso de los pobres urbanos.

Los proyectos e inversiones para mejorar las condiciones de vida de la población urbana, sobre todo de la más pobre, dependen en gran medida de los flujos de recursos que vienen del exterior: en algunos casos se trata de la única fuente con la que se cuenta. Los programas públicos de ayuda al desarrollo financiados por los organismos multilaterales o por las cooperaciones bilaterales, en general de poca monta,⁵ son inestables, imprevisibles y con objetivos discutibles en la mayor parte de los casos. Los que más cuentan, desde el punto de vista cuantitativo, son los de inversión privada,⁶ cuya prioridad es obviamente la rentabilidad de las inversiones y no la reducción de los desequilibrios o una mayor justicia social.

⁵ El compromiso de destinar para la ayuda al desarrollo el 0,7% del PIB fue siempre desatendido.

⁶ En 1998 la relación entre financiamiento público para el desarrollo e inversiones privadas fue de uno a dos para los países de bajo rédito, de uno a ocho para aquellos de rédito medio (Banco Mundial, 2001).

A esto se suma la menor presencia del Estado y la consiguiente capacidad para reducir las desigualdades. Liberalización y privatización significan al menos recuperación de los costos, búsqueda legítima de una ganancia. Realizar estos objetivos dejando de lado los mecanismos de compensación entre grupos sociales con capacidades económicas diversas significa excluir a importantes porciones de población del acceso a una casa, del agua, del transporte, del mercado de trabajo formal, es decir, del “derecho a la ciudad”.

Las estrategias urbanas y urbanísticas constituyen a su vez factores de exclusión. Los asentamientos informales son el resultado de políticas erradas, coincidentes con la voluntad de dar respuesta a las demandas de habitación a bajo costo a través de la intervención pública, según un modelo consolidado en los países desarrollados, pero del todo inadecuado para proveer una oferta habitacional suficiente en los países en desarrollo. La ciudad “irregular” es la respuesta a la ausencia de alternativas practicables y no la voluntad o deseo de irregularidad de sus habitantes. La ausencia o insuficiencia de infraestructura y servicios en muchas partes de la ciudad derivan de la adopción de estándares y soluciones técnicas incompatibles con los recursos públicos y privados disponibles (Balbo, 1999).

Las actividades informales por largo tiempo fueron fuertemente combatidas; no obstante, representan la parte más dinámica de la economía y, en cuanto mecanismo de redistribución de los recursos, el principal factor de integración social y contención de la conflictividad. Exactamente como en el caso de los asentamientos irregulares, el problema está en la ausencia de alternativas. Nadie ambiciona una ocupación precaria, mal pagada y desarrollada en condiciones ambientales más allá de lo aceptable, con el peligro continuo de ser despedido o, con suerte, multado por diversos motivos.

No es la ciudad la que excluye, sino los mecanismos del mercado global respecto de los cuales la liberalización y la privatización son una elección casi obligatoria que administradores y actores locales tienen pocas posibilidades de contrarrestar, admitiendo que quieran hacerlo, aunque se trate de una elección que agrava a la larga los desequilibrios de un crecimiento urbano que no se apoya en un crecimiento ni económico ni de los ingresos individuales.

La idea de la ciudad productiva creció prevaleciendo sobre aquella de la ciudad como lugar de encuentro, de mediación y de integración social, y las administraciones y los actores locales tienen pocas o nulas posibilidades de contrarrestar tales mecanismos.

4. Por una ciudad más inclusiva

Es indispensable que la ciudad sea o vuelva a ser “inclusiva”.

La “ciudad inclusiva” es el lugar donde cualquiera, independientemente de la condición económica, del sexo, de la edad, de la raza o de la religión, puede permitirse participar productiva y positivamente en las oportunidades que la ciudad tiene para ofrecer (Hábitat II, 2000).

Ciudad productiva y ciudad inclusiva son dos modalidades de existir no fácilmente conciliables. Con la descentralización, la tarea de combatir los efectos de la exclusión se confió a los gobiernos locales, pero para poner en marcha estrategias inclusivas es necesario establecer en qué tipo de inclusión se está pensando, en qué términos y a beneficio de los intereses de quién: a la noción de ciudad inclusiva se le pueden otorgar significados muy distintos que derivan en estrategias muy diferentes.

La inclusión no puede reducirse a la integración de los asentamientos irregulares y de la actividad informal en los mecanismos del mercado formal de la casa, de los suelos y del trabajo. Esto significaría desconocer las diferencias, no admitir que la ciudad y las sociedades urbanas de los países en desarrollo evolucionan en contextos institucionales, siguiendo normas sociales y sistemas de valores específicos no siempre reorientables a la lógica del mercado dominante.

La lucha contra la exclusión y el reforzamiento de la inclusión requieren políticas urbanas, económicas y sociales al interior de las cuales se establezca con claridad el derecho a la ciudad: políticas integradas en las cuales los temas de la pobreza, de las condiciones habitacionales, de las oportunidades del ingreso se enfrenten conjuntamente, de manera integrada.

Por esto es necesario que los mecanismos de decisión sean “inclusivos”. La gobernabilidad y la planificación estratégica son instrumentos indispensables de una estrategia de inclusión, que no se pueden utilizar desde una óptica de competición y de marketing.

La exclusión, la fragmentación de la sociedad y del espacio urbano son las respuestas de algunos segmentos de la población frente a la incapacidad o a la imposibilidad de los gobiernos de administrar el crecimiento de la ciudad y sus transformaciones. Los asentamientos irregulares pueden ser vistos como la respuesta “desde abajo” a la insuficiente oferta de casas a precios bajos, así como la recogida y reciclaje de la basura pueden considerarse las alternativas a la falta de un servicio público o a su privatización.

La ciudad inclusiva no puede fundarse sobre la fragmentación de sus partes, sobre condiciones y funcionamientos tan profundamente diversos. Para permanecer como un lugar de encuentro, de mezcla y de integración de las diferencias el único camino recorrible son las políticas que promuevan una más adecuada distribución de los recursos, y los actores fundamentales de estas políticas son hoy los gobiernos locales.

En las ciudades de los países en desarrollo, donde el sentido de pertenencia, la cohesión social y el concepto de ciudadanía resultan siempre más débiles, la inclusividad aparece cada día más difícil de reconstituir con los instrumentos de gobiernos tradicionales.

No existen respuesta unívocas, pero la formulación de un Proyecto de ciudad, que parta de la redefinición de las modalidades de la representación de los grupos y de los individuos, parece abrir una brecha para contrarrestar la tendencia hacia la exclusión. La gobernabilidad significa participación y

asociación pública/privada, reconocimiento de todos, de las diferentes capacidades, posibilidades y aspiraciones. La gobernabilidad urbana significa asumir la hipótesis de la ciudad como sujeto social y político en su totalidad, junto a los diversos actores que participan en la formulación de un Proyecto de ciudad, y que de ese modo compiten en torno a una idea alrededor de la cual se organizan los diferentes intereses, se enfrentan y encuentran los grupos sociales y logran tal vez movilizarse para tratar de llevarla a cabo.

Respecto de una inclusión en el mercado la diferencia es sustancial. Gobernar la ciudad y sus procesos no puede limitarse a garantizar las mejores condiciones posibles para el buen funcionamiento de los mecanismos de la economía. Se trata más bien de recomponer los intereses de las personas en torno a una nueva identidad urbana colectiva, a un renovado sentido de pertenencia, a una reestablecida convergencia sobre un territorio y a partir del mismo.

En el cuadro de la competencia entre ciudades al cual se encuentran sometidas, en primer lugar, las de los países en desarrollo, las alternativas que se ofrecen son pocas: o se logra formar parte de la globalización o se queda afuera. Estar afuera es bastante fácil, en realidad ya se está. Complicado es entrar, o simplemente permanecer, porque los puestos son pocos. Es una competición que puede no gustar, pero es cierto que es mejor participar en la misma que ser simples espectadores. En la ciudad de los países en desarrollo no es posible movilizar los recursos necesarios (tal vez no suficientes) para estar dentro de la globalización, sin encontrar un punto de encuentro entre los diversos intereses a partir de los cuales iniciar la construcción de una ciudad inclusiva.

Si es verdad que quién vive en los barrios irregulares o trabaja en el sector informal contribuye en medida sustancial a hacer funcionar la ciudad, es tiempo de que la ciudad contribuya también sustancialmente a mejorar las condiciones de esta población, reconociendo su derecho a la ciudad y a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

- Balbo, M. (1999), *L'intreccio urbano*, Milán, Franco Angeli.
- Banco Mundial (2003), *World Development Report, 2003, Sustainable Development in a Dynamic World*, Washington, D.C.
- (2001), *World Development Report, 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, D.C.
- (2000), *Cities in Transition. World Bank Urban and Local Government Strategy*, Washington, D.C.
- Beall, J. (2002), "Globalization and social exclusion in cities: framing the debate with lessons from Africa and Asia", *Environment and Urbanization*, N° 1, vol. 14.
- Douglass, M. y J. Friedmann (comps.) (1998), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, Chichester, John Wiley.
- Fayman, S. (coord.) (2001), *Rapport introductif sur la ville inclusive*, Marrakech.
- Mac Donald, J. y D. Simioni (2000), *Urban Consensus. Contributions from the Latin American and the Caribbean Regional Plan of Action on Human Settlements*, serie Medio ambiente y desarrollo, N° 21 (LC/L.1330-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.G.38.
- UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2001), *Cities in a Globalizing World. Global Report on Human Settlements 2001*, Londres.
- (2000), *The Global Campaign for Good Urban Governance*, Nairobi.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

Véalas en: www.eclac.cl/publicaciones

Revista de la CEPAL

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista de la CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2003 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (2002-2003) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Revista de la CEPAL, número extraordinario: CEPAL CINCUENTA AÑOS, reflexiones sobre América Latina y el Caribe, 1998, 376 p. (agotado)

Informes periódicos institucionales

Todos disponibles para años anteriores

- *Panorama social de América Latina, 2001-2002, 272 p.*
Social Panorama of Latin America, 2001-2002, 272 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002, 125 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2002, 125 p.
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, en preparación.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2001-2002, 295 p.
- *Situación y perspectivas, estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003, 46 p.*
Current conditions and outlook, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2002-2003, 46 p.

- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (bilingüe). 2002, 762 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2002, 170 p.
Foreign investment of Latin America and the Caribbean, 2002, 158 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002*, 240 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2001-2002, 238 p.

Libros de la CEPAL

- 76 **A decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s**, 2003, 366 p.
- 76 **Une décennie d'ombres et de lumières. L'Amérique latine et les Caraïbes dans les années 90**, 2003, 401 p.
- 74 **Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta**, Pedro Tejo (compilador), 2003, 416 p.
- 73 **Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana**, 2003. Daniela Simioni (Compiladora), 260 p.
- 72 **Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe**, 2003, 139 p.
- 72 **Road maps towards an information society in Latin America and the Caribbean**, 2003, 130 p.
- 71 **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. En busca de un nuevo paradigma**, 2003, Raúl Atria y Marcelo Siles, Compiladores, CEPAL/Michigan State University, 590 p.
- 70 **Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe**, 2002, 80 p.
- 70 **Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean**, 2002, ECLAC/IPEA/UNDP, 70 p.
- 70 **L'objectif du millénaire de réduire la pauvreté en Amérique Latine et les Caraïbes**, 2002, 85 p.
- 70 **Rumo ao objetivo do milenio de reduzir a pobreza na América Latina e o Caribe**, 2002, 81 p.
- 69 **El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras**, 2002, John Durston, 156 p.
- 68 **La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades**, 2002, 251 p.
- 68 **The sustainability of development in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities**, 2002, 248 p.
- 67 **Growth with stability, financing for development in the new international context**, 2002, 248 p.
- 66 **Economic reforms, growth and employment. Labour markets in Latin America and the Caribbean**, 2001, Jürgen Weller, 205 p.
- 66 **The income distribution problem in Latin America and the Caribbean**, 2001, Samuel Morley, 169 p.
- 64 **Structural reforms, productivity and technological change in Latin America**, 2001, Jorge Katz, 143 p.
- 63 **Investment and economic reforms in Latin America**, 2001, Graciela Mognillansky y Ricardo Bielschowsky, 186 p.
- 62 **Equity, development and citizenship** (abridged edition), 2001, 86 p.
- 62 **L'équité, le développement et la citoyenneté**. Version condensée, 2001, 110 p.
- 61 **Apertura económica y (des)encadenamientos productivos- Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina**, 2001, Martin Dirven (compiladora), 396 p.
- 60 **A territorial perspective: Towards the consolidation of human settlements in Latin America and the Caribbean**, 2001, 157 p.

- 59 *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe. Problemas, oportunidades y desafíos*, 2001, 457 p.
- 58 *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, 2001, 265 p.
- 57 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras*, 2000, 213 p.
- 56 *Protagonismo juvenil en proyectos locales: lecciones del cono sur*, 2001, 170 p.
- 55 ***Financial globalization and the emerging economies***, José Antonio Ocampo, Stefano Zamagni, Ricardo Ffrench-Davis y Carlo Pietrobelli, 2000, 328 p.
- 54 *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*, 2000, 149 p.
- 53 *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño, lo que muestran los censos*, M. Beatriz de A. David, Philippe Waniez, Violette Brustlein, Enali M. De Biaggi, Paula de Andrade Rollo y Monica dos Santos Rodrigues, 1999, 127 p.
- 52 *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina*, 1999, 114 p.
- 51 *Nuevas políticas comerciales en América Latina y Asia. Algunos casos nacionales*, 1999, 583 p.
- 50 *Privatización portuaria: bases, alternativas y consecuencias*, Larry Burkhalter, 1999, 248 p.
- 49 *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*, Sergio Boisier, 1999, 113 p.
- 48 *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*, Rolando Franco y Armando Di Filippo, compiladores, 1999, 223 p.
- 47 *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, 1998, 280 p. (agotado)
- 47 ***The fiscal covenant. Strengths, weaknesses, challenges***, 1998, 290 p.
- 46 *Agroindustria y pequeña agricultura: vínculos, potencialidades y oportunidades comerciales*, 1998, 166 p.
- 45 *La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina*, 1997, 218 p.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, 1997, 218 p.
- 44 ***The equity Gap. Latin America, the Caribbean and the Social Summit***, 1997, 218 p.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 127 p.
- 43 ***The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995***, 1996, 125 p.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y micro-economía*, 1996, 116 p.
- 42 ***Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics***, 1996, 116 p.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 395 p.
- 40 *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 p. (agotado)
- 40 ***Latin America and the Caribbean: policies to improve linkages with the global economy***, 1995, 308 p.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación tecnológica*, 1994, 120 p.
- 39 ***Open regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic integration as a contribution to changing productions patterns with social equity***, 1994, 103 p.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 p.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 p.
- 37 ***Family and future: a regional programme in Latin America and the Caribbean***, 1994, 123 p.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias: la experiencia regional*, 1993, 434 p.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1993, 158 p. (agotado)
- 35 ***Population, social equity and changing production patterns***, 1993, 153 p.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 p.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 p. (agotado)

- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1992, 257 p.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1992, 254 p.
- 32 **Social equity and changing production patterns: an integrated approach**, 1992, 252 p.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 p.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 p.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 p. (agotado)
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 p.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 p.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 p.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 2ª ed. 118 p.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 p.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 4ª ed. 1991, 185 p.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 p. (agotado)
- 24 **The environmental dimension in development planning**, 1991, 302 p.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 p. (agotado)

Copublicaciones recientes

En ocasiones la CEPAL, establece convenios para la copublicación de algunos textos de especial interés para empresas editoriales, o para otros organismos internacionales. En el caso de las empresas editoriales, éstas tienen exclusividad para su distribución y comercialización.

- El desarrollo de complejos forestales en América Latina*, Néstor Bercovich y Jorge Katz (editores), CEPAL/Alfaomega, 2003
- Territorio y competitividad en la agroindustria en México. Condiciones y propuestas de política para los clusters del limón mexicano en Colima y la piña en Veracruz*, Enrique Dussel Peters, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002
- Capital social rural. Experiencias de México y Centroamérica*, Margarita Flores y Fernando Rello, CEPAL/Plaza y Valdés, 2002.
- Eqüidade, desenvolvimento e cidadania**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editor Campus, 2002.
- Crescimento, emprego e eqüidade; O Impacto das Reformas Econômicas na América Latina e Caribe**, Barbara Stallings e Wilson Peres, CEPAL/Editor Campus, 2002.
- Crescer com Estabilidade. O financiamento do desenvolvimento no novo contexto internacional**, José Antonio Ocampo, CEPAL/Editora Campus, 2002.
- Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, Wilson Peres y Giovanni Stumpo (coordinadores), CEPAL/Siglo XXI, México.
- Aglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*, Rudolf M. Buitelaar (compilador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2002.
- Panorama de la agricultura en América Latina y el Caribe 1990-2000 / Survey of Agriculture in Latin America and the Caribbean 1990-2000*, CEPAL/IICA, 2002.

- Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings (editores), CEPAL/LOM Ediciones, 2001.
- Financial Crises in 'Successful' Emerging Economies**, Ricardo Ffrench-Davis (editor), CEPAL/Brookings Institution Press, 2001.
- Crecer con estabilidad. El financiamiento del desarrollo en un nuevo contexto internacional*, José Antonio Ocampo (coordinador), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- CLAROSCUROS**, *integración exitosa de las pequeñas y medianas empresas en México*, Enrique Dussel Peters (coordinador), CEPAL/JUS, México, 2001.
- Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Rolando Franco (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, México, 2001.
- Crisis financieras en países exitosos*, Ricardo Ffrench-Davis (compilador), CEPAL/McGraw Hill, Santiago, 2001.
- Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los noventa*, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*, Beatriz David, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2001.
- Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Tomos I, II y III, CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2000.
- La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Samuel Morley, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Inversión y reformas económicas en América Latina*, Graciela Mougillansky y Ricardo Bielschowsky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Jorge Katz, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Reformas económicas, crecimiento y empleo. Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Jürgen Weller, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Barbara Stallings y Wilson Peres, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2000.
- Growth, employment, and equity. The impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean**, Barbara Stallings and Wilson Peres, CEPAL/Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000.
- Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**, Tomos I y II, Ricardo Bielschowsky, CEPAL/RECORD/COFECOM, Brasil, 2000.
- Integración regional, desarrollo y equidad*, Armando Di Filippo y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2000.
- Ensayo sobre el financiamiento de la seguridad social en salud*, Tomos I y II, Daniel Titelman y Andras Uthoff, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Chile, 2000.
- Brasil uma década em transição**, Renato Baumann, CEPAL/CAMPUS, Brasil, 2000.
- El gran eslabón: educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Argentina, 1999.
- La modernidad problemática: cuatro ensayos sobre el desarrollo Latinoamericano*, Ernesto Ottone, CEPAL/JUS, México, 2000.
- La inversión en Chile ¿El fin de un ciclo de expansión?*, Graciela Mougillansky, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, José Antonio Ocampo, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1999.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench Davis, CEPAL/Mc Graw-Hill, Santiago, 1999.
- Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, dos volúmenes*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1998.

- Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Wilson Peres (coordinador), CEPAL/Siglo XXI, Buenos Aires, 1998.
- Flujos de Capital e Inversión Productiva. Lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis-Helmut Reisen (compiladores), CEPAL/Mc Graw Hill, Santiago, 1997.
- Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, Bernardo Kosacoff (editor), CEPAL/Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 1998.
- La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, CEPAL/IIDH, Costa Rica, 1997.
- La Economía Cubana. Reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. América Latina y El Caribe*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1997.
- América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995*, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, Santiago, 1996.
- Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe / Economic and social trends in Latin America and the Caribbean / Tendencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe***, CEPAL/IBGE/CARECON RIO, Brasil, 1996.
- Hacia un nuevo modelo de organización mundial. El sector manufacturero argentino en los años noventa*, Jorge Katz, Roberto Bisang, Gustavo Burachick (editores), CEPAL/IDRC/Alianza Editorial, Buenos Aires, 1996.
- Las nuevas corrientes financieras hacia América Latina: Fuentes, efectos y políticas*, Ricardo Ffrench-Davis y Stephany Griffith-Jones (compiladores), México, CEPAL/Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1995.

Cuadernos de la CEPAL

- 87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, 2003, 194 p.
- 86 *Industria, medio ambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, 2001, 182 p.
- 85 *Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva*, 1999, 190 p.
- 84 *El régimen de contratación petrolera de América Latina en la década de los noventa*, 1998, 134 p.
- 83 *Temas y desafíos de las políticas de población en los años noventa en América Latina y el Caribe*, 1998, 268 p.
- 82 ***A dinâmica do Setor Saúde no Brasil***, 1997, 220 p.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 p.
- 80 *Evolución del gasto público social en América Latina: 1980-1995*, 1998, 200 p.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 p.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 174 p.
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 p.
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 p.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1997, 116 p.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 p.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 p.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 p.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 p. (agotado)
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 p. (agotado)
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 p.

- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980, 1993*, 100 p.
- 69 **Public finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 p.
- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 p.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin America and Caribbean ports**, 1992, 129 p. (out of stock)
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 p.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 p.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1994, 207 p.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 p.
- 65 **Structural changes in ports and the competitiveness of Latin America and Caribbean foreign trade**, 1990, 126 p.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 p.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 p.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 28 *Dirección del comercio exterior de América Latina, según la clasificación central de productos provisionales de las Naciones Unidas*, 2001, 532 p.
- 27 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales 1950-1998*, 2001, 136 p.
- 26 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997*, 1998, 124 p.
- 25 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1998, 287 p.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 p.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 136 p.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1970-1993*, 1995, 224 p.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 p.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 p.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación Industrial Internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)*
 Vol. I, Exportaciones, 1985-1991, 1993, 285 p.
 Vol. II, Importaciones, 1985-1991, 1993, 291 p.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 323 p.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2*, 1992, 299 p.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 p.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 p.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 p.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 p. (agotado)
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 p. (agotado)
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 p.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: la experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 p.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 p.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 p.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1992, 150 p.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 p.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 p.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 p.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 p.
- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 p.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 p.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 p.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 190 p.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 p.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 p.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 p.
- 77 ***The water resources of Latin America and the Caribbean – planning, hazards and pollution***, 1990, 252 p.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 p.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 p.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 75 p.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 p.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 219 p.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 p. (agotado)
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 p.

Boletín demográfico / Demographic Bulletin (bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Publicado desde 1968, el Boletín aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00 Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00 Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00

Series de la CEPAL

- Comercio internacional
- Desarrollo productivo
- Estudios estadísticos y prospectivos
- Financiamiento del desarrollo
- Gestión pública
- Información y desarrollo
- Manuales
- Medio ambiente y desarrollo
- Población y desarrollo
- Política fiscal
- Políticas sociales
- Recursos naturales e infraestructura
- Seminarios y conferencias
- Temas de coyuntura
- Macroeconomía del desarrollo
- Estudios y perspectivas regionales
- Informes y estudios especiales

Vea el listado completo en www.eclac.cl/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas – DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Sections, DC-2-0853
Fax (212)963-3489
E-mail: publications@un.org
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Sections, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL – Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
E-mail: publications@eclac.cl
Santiago, Chile