

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.583  
17 agosto de 1990  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

LAS AREAS METROPOLITANAS EN CENTROAMERICA: FUNDAMENTOS  
PARA UN NUEVO TIPO DE PLANIFICACION \*/

---

\*/ Este documento fue preparado por el Sr. Sergio Galilea O., Consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamiento Humanos. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION Y SINTESIS DEL PLANTEAMIENTO . . . . .	1
II. LAS AREAS METROPOLITANAS CENTROAMERICANAS: UN INTENTO DE SINTESIS SOBRE SUS PROBLEMAS PRINCIPALES . . . . .	3
III. LOS MARGENES DE ACCION PARA LA PLANIFICACION Y LAS POLITICAS METROPOLITANAS . . . . .	8
1. La disponibilidad de recursos y la crisis regional . . . . .	8
2. Los márgenes de factibilidad sociopolíticos . . . . .	10
3. Los conocimientos técnicos pormenorizados . . . . .	11
4. Las lecciones de las políticas llevadas a cabo . . . . .	13
IV. LAS POLITICAS METROPOLITANAS DE "NUEVO TIPO" . . . . .	15
1. El sentido de la urgencia . . . . .	15
2. La concertación socio-gubernamental . . . . .	16
3. La orientación privilegiada hacia los proyectos urbanos . . . . .	17
4. La maximización de los recursos disponibles . . . . .	17
5. El protagonismo social organizado . . . . .	18
6. Las alternativas tecnológicas adecuadas . . . . .	19
7. Una concepción activa de desarrollo sustentado . . . . .	19
8. Políticas generales de crecimiento; equidad y sustentabilidad ecológica . . . . .	21
9. Las reformas institucionales en el gobierno . . . . .	22
10. Las políticas participativas eficaces . . . . .	23
11. Las políticas económico-sociales generales en las áreas metropolitanas . . . . .	24
Notas . . . . .	25

## I. INTRODUCCION Y SINTESIS DEL PLANTEAMIENTO

Las áreas metropolitanas de los países de América Central han experimentado en la última década un crecimiento sostenido, que ha estado acompañado de un notable incremento de la segregación social, de serios "compromisos" ambientales, de distintas manifestaciones de ineficacia en su gestión institucional y una sostenida tendencia hacia la terciarización e "informalización" con una seria acumulación de déficit en cuanto a satisfacción de necesidades básicas de importantes contingentes poblacionales. Se trata de un fenómeno de particular complejidad y espacial y socialmente heterogéneo.

Estas áreas se han ido constituyendo aceleradamente en "grandes ciudades", con los rasgos distintivos comunes a las metrópolis latinoamericanas, especialmente en los casos en que había una tradición de gran ciudad previamente establecida (Ciudad de Guatemala), o en donde las condiciones del conflicto armado interno han activado movimientos de población metropolitanos (San Salvador). Así, aun considerando sus diferentes especificidades, San José, Tegucigalpa, San Salvador, Managua y Ciudad de Guatemala expresan un común fenómeno de metropolización. Se trata de una expansión demográfica sostenida, de una progresiva e incesante terciarización, de la notable aparición de una expandida economía informal urbana, de fuertes tendencias a la segregación socioespacial de la población, de importantes compromisos hacia los ecosistemas naturales de pertenencia y de una gran precariedad institucional, profesional y tecnológica en el diseño y puesta en práctica de políticas y programas de acción gubernamentales, empresariales y sociales.

Por otra parte, como en relación con el tema de la población, especialmente en cuanto a su distribución y su estructuración en asentamientos humanos, con la cuestión de la calidad de vida y su vínculo con los equilibrios ecosistémicos del ambiente, las áreas metropolitanas desempeñan un rol de primera importancia, surge la necesidad de estudiar: a) la naturaleza de estas grandes ciudades y su evolución de la última década, así como su dinámica de expansión segregante socialmente y desequilibrante ecológicamente; b) los márgenes de acción que provee la persistente crisis política, militar y económica regional, de modo de establecer un perfil básico de estrategias factibles y de políticas realistas en los distintos ámbitos del accionar metropolitano; c) los fundamentos de una planificación, gestión y definición de políticas

urbanas de "nuevo tipo", con énfasis en el desarrollo ecológicamente sustentado, en esquemas socialmente participativos, en la innovación tecnológica y en la plena utilización de los recursos disponibles, y d) las acciones urbanas susceptibles de llevarse a cabo en las distintas áreas metropolitanas centroamericanas, mediante la presentación de un esquema básico de proyectos-tipo de operación metropolitana.

Los planteamientos que se entregan en estas notas tienen una fuerte carga metodológica y propositiva, en la medida que se establece "un enfoque" para el tratamiento de los problemas que parte de su conocimiento efectivo y de sus dinámicas principales y busca explícitamente ahondar en los márgenes de factibilidad de las acciones. Este planteamiento privilegia lo cualitativo y tiene un cierto sesgo generalista, por lo que no da suficiente cuenta de las importantes especificidades que presentan las metrópolis en la región. Esta visión se contrasta con la información sistemática sobre las políticas explícitas que en el medio institucional público se llevan a cabo en la actualidad y se planean para el corto y mediano plazo.

## II. LAS AREAS METROPOLITANAS CENTROAMERICANAS: UN INTENTO DE SINTESIS SOBRE SUS PROBLEMAS PRINCIPALES

Los problemas urbanos centroamericanos han adquirido en la última década una enorme significación, de modo que la "cuestión urbana" se ha establecido como una de las dimensiones principales de la crisis regional y su connotación sociopolítica es innegable. Las situaciones problemáticas específicas se acumulan y superponen conflictivamente: crecimiento vertiginoso; fuerte y sostenida tendencia a la metropolización; acelerado crecimiento de las actividades terciarias e informales como "motor" de la actividad urbana; tendencias reforzadas a la segregación y la marginalización; problemas en la operación y gestión de la ciudad, y una agregación de problemas sicosociales en álgido crecimiento.

La realidad centroamericana ha comenzado a expresar una situación de fuerte urbanización con sostenida tendencia a la metropolización, reafirmando con ello las conductas latinoamericanas generales que han dado lugar a interpretaciones referidas a la hiperurbanización, o a la urbanización descapitalizada y, en términos probablemente más "inclusivos", a una urbanización socioeconómicamente precaria.<sup>1/</sup>

Sin embargo, es bueno develar algunas de las especificidades que estos procesos han tenido en la subregión. Esquemáticamente dicho, éstas son:<sup>2/</sup>

i) Se trata de un fenómeno relativamente reciente, fundamentalmente a causa del fuerte arraigo de la población; a un patrón de asentamiento con fuerte tendencia hacia la dispersión de la población en poblados menores; al conjunto de fuerzas culturales que han favorecido en la práctica dicho arraigo rural, y a las dificultades en términos de escasez de infraestructura y falta de comunicaciones adecuadas, lo que habría inhibido la migración rural-urbana;

ii) La crisis socioeconómica regional (especialmente en sus manifestaciones de creciente endeudamiento externo, severas dificultades en el comercio internacional, problemas para sostener un adecuado crecimiento del producto, insuficiencias en los mercados laborales y bajas salariales relativas) conlleva una activación del proceso de urbanización y de metropolización, en la medida que los "centros poblados mayores" concentran buena parte

de las "ventajas relativas" de adaptación frente a la crisis para los sectores sociales más desposeídos;

iii) La mayor importancia relativa en el insuficiente desarrollo sectorial productivo de los países centroamericanos de los rubros terciarios vinculados con los servicios y el comercio, y el fortalecimiento muy significativo de las actividades económicas informales constituidas en importantes proveedoras de empleos (generalmente de baja productividad, asociados a bajos salarios relativos y fuertemente sesgados hacia la informalidad en el régimen de contratación y condiciones laborales generales), las que al ser de naturaleza urbana (y principalmente metropolitana) habrían contribuido a generar una atracción urbana superior a la que se comprueba en décadas anteriores;<sup>3/</sup>

iv) La insuficiencia de las acciones de desarrollo realizadas en el medio rural regional, especialmente los denominados proyectos de desarrollo rural integral, de amplia difusión en la región y respecto de los cuales se han hecho importantes observaciones evaluativas.<sup>4/</sup> En ellas se tiende a coincidir en el "insuficiente desarrollo rural sostenido" que estos programas de desarrollo habrían conseguido, especialmente en relación a los recursos destinados para este fin;

v) La última hipótesis que parece relevante es que las "condiciones de guerra" en la región centroamericana en sus diferentes expresiones y con importantes particularidades en los distintos conflictos singulares, habrían producido una fuerte urbanización de la población rural, dado que los escenarios rurales son el ámbito privilegiado por las situaciones de conflicto armado y la ciudad (o la gran ciudad) parece ofrecer alguna mejor seguridad. En la mayoría de las ocasiones que se pueden analizar, no se trata estrictamente de una opción sino de la presencia de una dinámica expulsiva de la población en determinados territorios, lo que explica la gran importancia que en la actualidad tiene en la región el tema de la población desplazada y refugiada.<sup>5/</sup>

Esta urbanización permanente, explosiva y generalizada al conjunto de los países de la región, posee un sello muy distinto a la europea o de los Estados Unidos de Norteamérica. Tiene las connotaciones del subdesarrollo; se trata de una urbanización pobre, plena de marginalidad, con mucha movilidad de población forzada por la necesidad de sobrevivir y mostrando agudos contrastes entre las secciones de la "ciudad moderna" y las grandes áreas de pobreza (villas miserias, campamentos, etc.).

Sabatini y Jordán <sup>6/</sup> denominan crisis urbana a esta problemática generalizada, compleja y creciente y sostienen que el aumento más reciente de la escala de problemas urbanos de larga data ha generado fenómenos de naturaleza crítica y problemas que parecen irreversibles. Sostienen además que los problemas parecen insolubles desde la perspectiva de la planificación urbana

tradicional, y que los viejos problemas urbanos adquieren nuevas facetas que los agravan, poniendo en peligro la viabilidad ambiental de la gran ciudad.

En estas notas se presentan estas "nuevas escalas" de las dinámicas urbanas centroamericanas, reconociendo la notable complejidad que expresan y sugiriendo que en ellas se encuentra uno de los "nudos problemáticos" más serios en la relación entre la población, su calidad de vida y su relación con el medio ambiente.

Con el propósito de pormenorizar esquemáticamente aspectos, variables y/o procesos urbanos específicos y en un intento por mostrarlos de manera integral, se presenta un cuadro síntesis del conjunto de problemas característicos de la realidad metropolitana en Centroamérica.

En él se especifican los problemas urbanos, surgidos en gran parte por el crecimiento demográfico persistente, y sus consiguientes efectos sobre los ecosistemas. Se analiza a continuación las condiciones estructurales de empobrecimiento y de segregación urbana, se señala los principales comportamientos que dan cuenta de una generalización creciente de las actividades informales, concluyéndose que la gestión metropolitana se encuentra sometida a reducidos márgenes de acción, y en no pocos casos se constituye en "cómplice activo" en la generación de los problemas anteriormente anotados.

## CUADRO-SINTESIS DE LA PROBLEMÁTICA URBANA METROPOLITANA EN CENTROAMERICA

1. El crecimiento persistente de la población en las áreas metropolitanas

- |   |  |   |
|---|--|---|
| a) Fuertes movimientos migratorios por tendencias expulsivas en el medio rural y en pequeñas localidades. | b) Concentración de actividades dinámicas especializadas (industrias y servicios tecnológicamente "avanzados").                        | c) Políticas públicas de inversión en infraestructura económica y social básica con dirección predominantemente metropolitana.  |
| d) Insuficiencias de políticas de desarrollo regional y de propuestas descentralizadoras gubernamentales. | e) Mayor desarrollo relativo de las organizaciones empresariales y sociales, conformando una sociedad civil, relativamente más activa. | f) Mayor adaptabilidad metropolitana a las crisis recesivas por la diversificación laboral productiva y los mayores niveles relativos de asistencia gubernamental en necesidades básicas. |

2. Los compromisos crecientes de los ecosistemas naturales aledaños

- |   |  |   |
|---|--|---|
| a) Expansión del área urbana con importantes compromisos de suelos agrícolas. | b) Notables indicadores de contaminación (aire, aguas, visual y acústica) particularmente en sectores centrales de la ciudad.                      | c) Agudas manifestaciones de congestión urbana, que comprometen la calidad de vida. |
| d) Usos crecientemente ineficaces de recursos naturales básicos.              | e) Mayor sensibilidad metropolitana a las catástrofes naturales, incrementada por la acumulación de problemas de expansión y concentración urbana. | f) Ausencias y/o presencia insuficiente de acciones gubernamentales ambientales.    |

3. Tendencias crecientes del empobrecimiento metropolitano

- |   |   |  |
|---|---|--|
| a) Severas dificultades en los sectores productivos para la generación de empleos (especialmente en el sector industrial).                                      | b) Incapacidades sostenidas de los programas gubernamentales para mejorar la calidad de vida de sectores poblacionales de menores ingresos.                       | c) Dificultades en la operación de programas sociales (relativos a necesidades básicas) para su eficaz focalización hacia los sectores más pobres y desprotegidos.     |
| d) Insuficiencias importantes de las organizaciones sociales (productivas y de mejora del acceso de necesidades esenciales) para ampliar acciones de autoayuda. | f) Dificultades en el diseño y ampliación de canales de acción colaborativos sociales y gubernamentales, lo que haría posible una mejor movilización de recursos. | e) Deficiencias importantes de la institucionalidad municipal y los entes gubernamentales descentralizados, los que favorecerían una acción gubernamental más directa. |



#### 4. Importantes y sostenidos indicadores de segregación social urbana

- |  |   |   |
|--|---|---|
| a) Tendencias predominantemente regresivas del ingreso, el consumo y la propiedad.   | b) Insuficiencia de las instancias de promoción y de movilidad social para la gran mayoría de los sectores pobres de la población.                      | c) Existencia de circuitos autónomos y/o semiautónomos de núcleos pobres de la población en determinados territorios con fuerte arraigo urbano. |
| d) Programas y acciones de erradicación metropolitana hacia áreas particularmente precarias, consagrando formas de segregación y de diferenciación social. | e) Establecimiento de sub-centros metropolitanos (comerciales, residenciales y de servicios) para sectores sociales de ingresos altos y y medios-altos. | f) Crecientes formas de marginalización al interior de los sectores sociales pobres.  |

#### 5. Difusión extensiva y variada de las actividades económicas informales

- |  |  |  |
|--|--|--|
| a) Notable crecimiento de la población en actividades informales, con incorporación significativa de mujeres y jóvenes.                  | b) Adaptación de las actividades formales tradicionales (comercio ambulante y servicios personales) hacia modalidades informales.        | c) Nuevas formas de informalidad vinculadas al acceso a necesidades elementales (alimentación, abastecimiento, salud, ...).    |
| d) Importante desarrollo relativo a actividades microempresariales en variados rubros (con importante aporte empresarial y tecnológico). | e) Creciente importancia del contrabando y otras acciones ilegales (especialmente en áreas fronterizas) que movilizan ingentes recursos. | f) Notable incapacidad de las políticas públicas para dar cuenta, dirigir u orientar acciones hacia el ámbito informal urbano. |

#### 6. Importantes disfuncionalidades en la gestión institucional metropolitana

- |  |  |  |
|--|--|--|
| a) Costos de urbanización elevados, que se generan tanto por la expansión urbana como por el desaprovechamiento relativo de las economías de escala y territoriales. | b) Debilidad de las instancias de planificación y mecanismos de coordinación a nivel del sector público, lo que implica un importante derroche de recursos.  | c) Dificultades serias en la operación y gestión del sistema de transporte metropolitano, con los consiguientes costos ambientales y de funcionamiento global de la gran ciudad. |
| d) Problemas severos debido a la ausencia de mecanismos y escenarios de concertación efectivos entre los agentes sociales urbanos.                                   | e) Escasísima recuperación de las experiencias sociales urbanas en las políticas públicas metropolitanas, las que siguen privilegiando modalidades formalistas, tecnológicamente inadecuadas y financieramente costosas. | f) Ausencia y precariedad de una institución metropolitana rectora dotada de recursos, de una estructura profesional adecuada y de suficientes potestades legislativas.          |

### III. LOS MARGENES DE ACCION PARA LA PLANIFICACION Y LAS POLITICAS METROPOLITANAS

Los márgenes de acción de una planificación metropolitana sistemática dependen de una variedad de factores que se hará un esfuerzo por plantear esquemáticamente en el presente documento. En este sentido hay que referirse, en primer término, a condicionantes económicos y relativos a los recursos, que en la situación de endeudamiento regional y de falta de actividad económica productiva sostenida, constituyen un factor de importancia. Hay que mencionar luego la posibilidad de construir acuerdos sociales y políticos de largo aliento que sean capaces de factibilizar los cambios que propicien las propuestas de planificación y las políticas urbanas. Otro factor importante es la capacidad técnica y el acervo de conocimientos pormenorizados de que se disponga como para factibilizar la puesta en práctica de políticas realistas y eficaces para el enfrentamiento de los problemas que se pretende solucionar. Cabe también recordar las lecciones que surgen de la evaluación de las políticas puestas en práctica en los países de la región respecto a la vivienda, la calidad del hábitat urbano, la infraestructura, el transporte y los servicios. Finalmente, parece relevante plantear el tema de la capacidad institucional como requisito de importancia para hacer posible una política metropolitana eficaz.

A continuación se caracterizan esquemáticamente algunos elementos que se espera faciliten el "análisis de factibilidad" de una propuesta de planificación metropolitana que se inscribe en el objetivo metodológico de estas notas, cual es el de proveer un marco analítico que permita un debate eficaz, oportuno y ordenado del quehacer metropolitano en Centroamérica, definido como cuestión central de la problemática relativa a la distribución de población y la calidad de vida del medio ambiente.

#### 1. La disponibilidad de recursos y la crisis regional 7/

La crisis muestra rasgos persistentes y ha afectado negativamente la calidad de vida de grandes sectores sociales, incrementando las tasas netas de empobrecimiento de la población y restringiendo los márgenes de acción para la realización de políticas de desarrollo.

Después de un exhaustivo análisis del conjunto de elementos que condicionan el desarrollo económico de la región, la Secretaría

de la CEPAL confeccionó un Informe Especial para su Vigésimo Primer Período de Sesiones, denominado "Crisis económica, política de ajuste, estabilización y crecimiento", donde se sostiene que "... A partir de 1981 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han sufrido su crisis económica más profunda y propagada del último medio siglo. De hecho, el retroceso ha sido tan marcado que, desde el punto de vista del desarrollo, es probable que los años ochenta constituyan en definitiva una "década perdida" para muchas economías de la región y que en no pocas de ellas el ingreso por habitante sea a la postre bastante inferior en 1990 que en 1980.

La crisis actual, además de aguda y larga, ha sido generalizada y polifacética. Aunque sus consecuencias han sido más severas con algunos países se ha dejado sentir con fuerza en todos ellos.

El carácter excepcional de la crisis se manifestó, asimismo, en el deterioro simultáneo y persistente de los principales indicadores económicos. En efecto, en muchos países, junto con caer la producción o reducirse su ritmo de crecimiento, empeoró la situación ocupacional y disminuyeron las remuneraciones reales. Al mismo tiempo, se acentuaron y generalizaron los procesos inflacionarios y se agravaron los problemas del sector externo..."

En este contexto cabe referirse a algunos indicadores que expresan la realidad latinoamericana de deterioro sostenido.

- a) La disminución del producto bruto interno en América Latina, cuya reducción fue de 3.3% en 1983, habiendo sido sólo de un 1% en 1982. Por su parte, el PGB per cápita cayó en un 8.8% entre 1981 y 1984, y se estima que la tasa de crecimiento para el período 1984-1990 no sería superior a un 3.7% anual en promedio para la región. De esta manera, América Latina apenas recuperaría en 1990 el PGB por habitante logrado una década atrás.

Esta situación es aún más difícil para los países de América Central, aunque entre ellos se observa variaciones significativas. Así ha quedado demostrado en los balances económicos más importantes que se han efectuado en el último tiempo.8/

- b) La declinación de la actividad económica fue acompañada por una elevación adicional de las tasas de desocupación urbana en prácticamente todo el conjunto de los países de la región. Tal situación es especialmente severa en Centroamérica, de acuerdo a recientes informes sobre desempleo y actividades informales.9/
- c) El monto de los pagos netos de utilidades e intereses se ha incrementado fuertemente en los últimos años (se cuadruplicó entre 1977 y 1982, y se ha mantenido

sostenidamente en esos niveles), con lo que los países de la región se han convertido en exportadores netos de capital.

- d) Adicionalmente, la región ha visto disminuidos los recursos externos de capital, que son drásticamente inferiores a los volúmenes prevalecientes a inicios de la década de los 80.
- e) Se observa, por último, un incremento significativo de las distintas formas de pobreza y de la "deuda social".

En apretada síntesis es posible concluir que el alto endeudamiento y su correlato en la disminución real de los niveles de actividad en los distintos sectores de la economía se constituyen en un marco de crisis que reduce drásticamente los "márgenes de acción" para la ejecución de políticas innovativas urbanas, que busquen una mayor homogeneidad de oportunidades sociales para los diferentes grupos sociales y que haga suyo un esfuerzo sistemático y sostenido por elevar la calidad de vida de las mayorías sociales marginadas.

## 2. Los márgenes de factibilidad sociopolíticos

Sin duda que esta materia se refiere a una dimensión de factibilidad especialmente compleja en las condiciones actuales de la región centroamericana, en donde se ha ido enraizando una delicada situación militar y en donde, por desgracia en demasiados casos, la insuficiencia de las instituciones democráticas sigue siendo una constante preocupante. Con todo, y siempre a un nivel general, se debe considerar que las trabajosas negociaciones regionales con los grupos de apoyo internacional establecidos al efecto, han dado lugar a los acuerdos de Esquipulas II, manifestación de un itinerario para lograr una efectiva democratización en el conjunto de los países de la región, como condición necesaria para la desmilitarización progresiva y la anulación de fuerzas extrarregionales que en forma directa o inducida apoyan acciones de confrontación.

La pacificación pasa a ser así una condición importante para la liberación de recursos presupuestarios internos en cada uno de los países, en la medida que facilita una flexibilización presupuestaria. Así la mejora en las condiciones esenciales del hábitat de las mayorías sociales pobres, en especial en el deteriorado medio y hábitat rural centroamericano, pasa a ser una prioridad de significación. Una política global y específica de población, destinada a sostener población en ciudades pequeñas y medianas y a cimentar formas de desarrollo vinculadas a recursos locales puede alcanzar razonables márgenes de viabilidad.

El Plan de Cooperación Especial para Centroamérica, promovido por Naciones Unidas (fundamentalmente a través del Programa de las

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la asistencia técnica especial de la CEPAL),<sup>10/</sup> provee un marco de operativo estratégico para el desarrollo, dentro de las condiciones de pacificación de los acuerdos de Esquipulas II. En los hechos, dicha formulación primero plantea explícitamente una prioridad por la acción de apoyo y ayuda a los contingentes importantes de población que se encuentran en condición de desplazados o de exiliados en determinados sitios fronterizos en la región; luego pone el acento en las acciones alimentarias en aquéllas de orientación económico-social destinadas a favorecer a la población en condiciones de mayor precariedad a través de una acción integral para mejorar su nivel de satisfacción de necesidades básicas.

Aun cuando la concreción de la cooperación internacional de la comunidad internacional <sup>11/</sup> supone que la democratización en cada uno de los países de la región centroamericana avanza a paso firme y decidido, en realidad observamos en ellos dificultades muy significativas en la consolidación y pleno establecimiento del sistema democrático. Los equilibrios geopolíticos "externos" (de notable incidencia en los conflictos militares "regionales"), los estallidos sociales crecientes como resultado de las angustiosas condiciones de vida de grandes mayorías sociales; las acciones de ajuste económico-social a que son sometidos muchos de los países de la región por organismos financieros internacionales; la existencia de una amenaza militar institucional o de naturaleza insurreccional, son todas cuestiones cruciales a ser consideradas en el análisis de la crisis regional.

El riesgo que significa un proceso de democratización inestable y precario es de toda evidencia; por lo mismo interesa develar el tipo de oportunidades democráticas que pueden abrirse para el diseño de acciones urbanas de corte redistributivo.<sup>12/</sup> No sólo se trata del destino prioritario de los recursos internos y externos para el desarrollo y de los gravámenes diferenciados respecto de los asignatarios internos de los "costos urbanos", sino también de la participación y el protagonismo social organizado como factor clave de movilización activa para un desarrollo urbano de "nuevo tipo".

### 3. Los conocimientos técnicos pormenorizados

Generalmente se subvalúa la importancia de los conocimientos específicos que sobre la realidad metropolitana se tienen para la definición y puesta en práctica de las políticas y acciones correspondientes. Esto ha influido significativamente en la debilidad con que determinadas políticas se han realizado y están tras las nociones más bien "idealistas" que inspiran la definición de estrategias de política urbana.

Es necesario, aunque sea esquemáticamente, dar cuenta de la complejidad del fenómeno urbano y metropolitano y de las distintas

debilidades estructurales que se encuentran en los diferentes países centroamericanos, para comprender que las limitantes "técnicas" (o de conocimiento) son un factor que condiciona de manera importante los márgenes de factibilidad de las estrategias y políticas metropolitanas.

La complejidad de la realidad metropolitana surge de la naturaleza variada y modificable de ese particular objeto de estudio que se encuentra sometido a muchos procesos de naturaleza explosiva, que modifican de manera drástica las situaciones prevalecientes (como ocurre con la expansión metropolitana), el surgimiento de determinados fenómenos parciales o más generalizados de contaminación ambiental o la acumulación de determinados déficit en necesidades esenciales de hábitat que comienzan a modificar cualitativamente la situación anterior, y producen un "cambio de situación", con todas las consecuencias sobre las alternativas de políticas, los recursos a movilizar e, incluso, los actores sociopolíticos a tomar en cuenta en el planteo de un esquema consensual de estrategias y/o de proyectos de acción. En consecuencia, parece importante una actualización permanente que dé cuenta de las dinámicas metropolitanas, de sus variantes en el tiempo, de la presencia de nuevas situaciones problemáticas, etc.

Los sistemas de información poseen en la región un conjunto de debilidades que conspiran fuertemente en relación al objetivo de conocimiento dinámico anteriormente señalado. Existe una precariedad de información básica (y consiguientemente de confiabilidad) que establece dificultades serias para el reconocimiento de tendencias de significación. Al mismo tiempo se constata una falta de independencia de las fuentes generadoras de información urbana y metropolitana (generalmente adheridas a organizaciones institucionales de corte oficial) y una importante dependencia externa en materia de estudios metropolitanos generales y/o de carácter sectorial.<sup>13/</sup>

Por su parte el rol disminuido de los centros universitarios, académicos, profesionales, y no gubernamentales es, en la región centroamericana, totalmente insuficiente, lo que conspira, adicionalmente, con la falta de estudios sistemáticos sobre la realidad metropolitana.

Se debe insistir en que la pormenorización de los problemas metropolitanos es de gran importancia tanto por la heterogeneidad de situaciones que se detecta en las grandes ciudades de la región, como porque la "escala local", que aparece como una instancia crecientemente eficaz para el tratamiento de soluciones urbanas eficientes requiere de adecuados, ajustados y actualizados diagnósticos de situación en el ámbito local.

#### 4. Las lecciones de las políticas llevadas a cabo

Conviene señalar que respecto de este conjunto de aspectos urbano-metropolitanos a que se ha hecho referencia existe una extensa trayectoria de políticas puestas en práctica a lo largo del tiempo, que en general poseen ciertos sesgos importantes y que, siempre en términos globales, expresan una situación de ineficacia, inadecuación o, a lo menos, insuficiencia respecto de los objetivos que se plantearon.

Las políticas territoriales, y en particular las urbanas, han sido sometidas a análisis críticos en varias ocasiones.<sup>14/</sup> Por lo mismo aquí sólo se hará una síntesis muy esencial en función de sus rasgos principales, de los planteamientos contenidos en tales políticas.

a) En términos generales puede decirse que existe un fuerte formalismo en las políticas, las que a su vez se encuentran "inscritas" en rígidos marcos conceptuales y operacionales. Es el caso de las ideas sobre "vivienda terminada" como fundamento de una política de vivienda y hábitat, que difícilmente responden a los recursos normalmente disponibles, a la forma progresiva en que la propia población deficitaria encara la solución de sus carencias, y que utilizan modalidades tecnológicas muy poco ajustadas a las realidades de los países en materia de técnicas empíricas, materiales, disponibilidad de terrenos, etc.

b) Por otra parte, se constata una fuerte influencia externa en la definición de estas políticas, especialmente de agencias de crédito y asistencia técnica internacional, las que prácticamente imponen "modelos de solución" inadecuados en muchas ocasiones, y con un alto grado de uso de recursos externos.

c) También se observa una notable complejidad institucional del aparato gubernamental a cargo de las respectivas políticas, que suele expresarse en una gran amplitud, variedad y confusión de instituciones del ámbito público o semipúblico con ingerencia en diferentes aspectos de la situación-problema que se desea enfrentar. Ello se traduce en que la institucionalidad pública es más veces un "obstáculo" que un facilitante eficaz para la puesta en práctica de acciones metropolitanas eficaces. A ello contribuye, adicionalmente, una insuficiente profesionalización del ámbito institucional público y la inestabilidad de equipos multidisciplinarios eficaces para el tratamiento de situaciones complejas como las anotadas.

d) A la vez, existe una insuficiente recuperación de "experiencias populares" en el tratamiento de problemas urbanos, como son la autoconstrucción de vivienda, el mejoramiento de las condiciones de hábitat urbano, el abastecimiento, la autoprovisión de servicios, etc. Estas experiencias, en ocasiones acompañadas de una eficaz acción de instancias no gubernamentales de diferente

naturaleza, encierran lecciones interesantes sobre uso de recursos no convencionales, sobre tecnologías que incorporan un mayor protagonismo social, sobre la más ajustada de las necesidades de la comunidad y sobre el rol de las propias instancias gubernamentales locales en la gestión y puesta en práctica de políticas urbanas específicas.

e) Finalmente, las políticas reflejan un marcado sentido de "compartimentalización" en el estudio de los problemas urbano-metropolitanos de mayor importancia, en la definición de las opciones para la búsqueda de soluciones, en la ejecución de proyectos específicos, y en la evaluación ex-post de los resultados.



#### IV. LAS POLITICAS METROPOLITANAS DE "NUEVO TIPO"

La acción urbana que aquí se propicia supone ciertos lineamientos centrales. Desde ese punto de vista rescatamos un conjunto de "orientaciones básicas" para el testeo de estrategias de acción urbana como de proyectos urbanos específicos. El planteo será necesariamente esquemático, manteniendo el sentido "general" de estas notas, aunque después de cada connotación específica intentaremos una desagregación de mayor especificidad para clarificar la idea de política urbana de "nuevo tipo" que está aquí fundándose.

En estricto rigor, lo que luego se propone con esta denominación, no constituye algo verdaderamente "nuevo" en el sentido de que se proponga una nueva concepción de planeamiento urbano. El término "nuevo" se utiliza en contraste con las prácticas habituales de planificación urbana y regional que han predominado en América Latina y que tienen, como se dijo, fuertes rasgos formalistas y que habrían efectuado una muy débil contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías sociales en los países de la región.<sup>15/</sup>

Las políticas metropolitanas que efectivamente hagan una contribución al desarrollo deben estar dotadas de algunas connotaciones esenciales. En primer lugar deben responder a urgencias sociopolíticas; luego deben expresar una concertación eficaz entre instancias gubernamentales descentralizadas y la sociedad civil organizada, y contener proyectos precisos, socialmente movilizadores y técnicamente bien diseñados, que utilicen eficientemente los recursos disponibles, tanto de la cooperación internacional como de las reasignaciones presupuestarias posibles en relación a la jerarquía política de las necesidades, y den máximo aprovechamiento a los recursos no convencionales generando el mayor protagonismo social posible. Dichos proyectos deben tener un "diseño tecnológico" acorde con la realidad latinoamericana y enmarcarse dentro de una concepción activa de ecodesarrollo y de respeto a la dignidad de las mayorías sociales.

##### 1. El sentido de la urgencia

Una primera condición para una política de acción urbana de "nuevo tipo" es su sentido de urgencia, vale decir su capacidad para

detonar acciones rápidas, eficaces y oportunas. Ello supone, desde la partida, reconocer con precisión una jerarquía de problemas metropolitanos que se expresen en prioridades de acción, de modo de "ordenar" las respuestas y vincular los proyectos y/o los programas a las necesidades más esenciales a ser satisfechas.

Este sentido de urgencia supone una importante obligación al conjunto de la institucionalidad gubernamental encargada del diseño, selección y puesta en práctica de los proyectos y/o programas de acción urbana. Por cierto que esta "puesta en forma" de la institucionalidad gubernamental es de gran complejidad, tratándose de un esfuerzo de profesionalización del aparato público, de "ordenamiento" de las competencias y ámbitos de acción de organismos específicos, de dotación de recursos presupuestarios y profesionales a las instancias locales (municipalidades) que promuevan eficaces modalidades de desarrollo local, y de establecimiento de talleres de proyectos capaces de responder con prontitud y eficiencia a las demandas más sentidas de la población.

Importancia adicional tienen, en cuanto al sentido de urgencia, las respuestas eficaces que es necesario diseñar en presencia de desastres naturales, que generalmente constituyen "instancias privilegiadas" para la cooperación internacional, para la flexibilización de las distintas iniciativas gubernamentales y para la cooperación y participación de la población a través de sus organizaciones territoriales.16/

## 2. La concertación socio-gubernamental

La idea de concertación eficaz entre instancias gubernamentales y sociales como un factor clave de la acción urbana constituye un principio fundamental. Se trata de una concertación de "largo aliento" destinada a configurar acuerdos sólidos entre actores sociales y políticos, que cada día se aprecian como más indispensables como condición de "factibilidad y eficacia política"; la superación de los niveles de pobreza, marginalidad y deterioro económico productivo que se observa en prácticamente la totalidad de los países de la región, exige acuerdos entre las grandes mayorías sociopolíticas.

Ciertamente que lo anterior requiere fortalecer las ideas y, sobre todo, las prácticas descentralizadoras recuperando la escala local y fortaleciendo los procesos de regionalización. Del mismo modo requiere valorizar las empresas públicas regionales y/o locales y las formas de gestión mixta entre gobierno y organizaciones sociales.17/

El fortalecimiento de la sociedad civil en cada una de las escalas territoriales que corresponda, pasa a ser entonces otra característica esencial de esta forma de gestión y acción urbana.

### 3. La orientación privilegiada hacia los proyectos urbanos

La manera de hacer planificación es hacer proyectos. Eso nos conduce a la fase más creativa de las etapas formales de la planificación. A ese nivel las cuestiones del lenguaje y la comunicación se hacen más sencillas. Los proyectos son también la expresión de los intereses de las organizaciones sociales representativas. Los cambios que han de conseguirse con la planificación se hacen efectivos si realmente existen proyectos, así como también las oportunidades de acceder a recursos externos.

Sin embargo, la falta de proyectos que den concreción a lineamientos estratégicos se hace patente en prácticamente todas las formulaciones gubernamentales de planificación en la región.

La superación de esta situación implica reconocer, desde el primer momento, que la principal falla es precisamente la falta de proyectos que sean efectivamente capaces de concretar los lineamientos estratégicos que la planificación establece. Se trata de proyectos que den cuenta, simultáneamente, de incrementos productivos esenciales, de una creación de nuevos empleos no especializados y de la necesaria preservación ecológica y que, además, sean expresión de nuevas formas de participación social.

### 4. La maximización de los recursos disponibles

Las políticas de acción urbana suponen una estrategia explícita de maximización de los recursos disponibles, entendiendo por ello el esfuerzo sistemático, persistente y coherente por acceder a nuevos recursos, mejorar la "productividad" en el uso de los actuales, y requerir la participación de la totalidad de las "capacidades" disponibles al interior de las sociedades nacionales.

En este sentido se debe exigir el mayor aprovechamiento posible de los canales e instancias de la cooperación internacional para lograr un desarrollo urbano socialmente equitativo. Ello requiere mejorar el nivel de comunicación con las agencias internacionales de cooperación, con las diferentes instancias del sistema de Naciones Unidas, con otras instancias de cooperación como el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Internacional del Desarrollo, y otras. Del mismo modo es importante establecer canales intergubernamentales de cooperación norte-sur. La cooperación internacional debe referirse tanto a los recursos monetarios directos, como al apoyo profesional y técnico, la cooperación tecnológica y a otras materias que apunten al mejoramiento de la calidad de vida de las mayorías sociales urbanas.

La reasignación presupuestaria en relación con el gasto corriente y la inversión del sector público y las consiguientes medidas de impulso de la acción empresarial tanto privada como

social, implica la necesidad de asignar prioridad a las acciones urbanas en términos de la producción de bienes y servicios esenciales, de la reactivación productiva básica y exportadora y de los programas de acción social que favorecen de modo directo a los sectores sociales más postergados.

Los ajustes tributarios son también un canal de recursos de gran importancia, aún comprendiendo las "resistencias" que los sectores de mayores ingresos suelen presentar al respecto. Especial importancia tiene a este respecto la normativa sobre tributación territorial y patrimonial, buscando efectivos canales de recuperación de la plusvalía que la propia dinámica del desarrollo urbano genera.

Finalmente, tiene gran importancia la plena utilización de los desechos y de las distintas formas de reciclaje; de la "fuerza organizativa social" como recurso activo y de las capacidades institucionales. A ese respecto conviene analizar las ideas sobre innovación en la operación de los servicios urbanos que se han formulado últimamente en algunos países.

#### 5. El protagonismo social organizado 18/

La innovación metodológica en materia de acción urbana requiere de participación y protagonismo social efectivo y eficaz. Esto es especialmente válido si se quiere una planificación más estrictamente al servicio de un ordenamiento democrático, si existe una voluntad de cambio social efectiva y si se está enteramente dispuestos a valorar el control social de la gestión gubernamental.

Dicho control social parece imprescindible por razones variadas. Permite la formulación de diagnósticos de mayor precisión cualitativa y análisis más ajustados a la realidad, así como facilita el difícil esfuerzo de jerarquizar problemas, incorporando a los actores sociales reales a la planificación y a la evaluación de la gestión urbana, a la luz de los resultados prácticos.

La idea del control y evaluación social, tanto como la creación de nuevos instrumentos de acción con alto grado de protagonismo popular, suponen una innovación metodológica significativa en relación a los instrumentos habituales de la planificación. Tras la afirmación anterior subyace la idea de un protagonismo social fundado en estructuras y organizaciones sociales y políticas, y no en formas de participación individual, selectiva, predominantemente de cooptación y de carácter informativo. Se trata de una participación que apoye las iniciativas de cambio por parte de quienes son sus protagonistas sociales y políticos efectivos.

## 6. Las alternativas tecnológicas adecuadas

Es un factor clave en la orientación de las acciones urbanas que aquí se propician el que ellas se enmarquen en alternativas tecnológicas plenamente ajustadas a las características y los requerimientos nacionales y regionales. Ello supone poner énfasis en el aprovechamiento de las tecnologías tradicionales en materia de hábitat y servicios urbanos. Cuando efectivamente tengan menores costos sociales relativos, se puede buscar soluciones más masivas pero siempre cuando respondan ajustadamente a los patrones valóricos y culturales de los usuarios.<sup>19/</sup>

Las políticas deberán privilegiar las formas tecnológicas de provisión de bienes y servicios urbanos que ocasionen un incremento importante del empleo y en los respectivos procesos productivos, cuidando, sin embargo, que ello no resienta la productividad general de las actividades específicas.

Asimismo, deberán desarrollarse políticas tecnológicas que promuevan el uso de insumos nacionales (y regionales en cada país), así como la activa creación de grupos de cuadros profesionales y que estimulen el proceso de innovación tecnológica.

Es necesario promover la creación, la innovación y la adaptabilidad tecnológica para enfrentar las problemáticas específicas de los asentamientos humanos. Para esos efectos pueden utilizarse mecanismos como concursos para proyectos innovadores; la promoción de encuentros de sistematización e intercambio tecnológico; la incorporación masiva de las cuestiones relativas al cambio tecnológico en los programas sistemáticos de formación profesional, etc.

Paralelamente, habría que realizar esfuerzos específicos para mejorar la administración y gestión de los servicios urbanos, innovando por ejemplo los sistemas de atención del público y los horarios de operación, así como promoviendo la autoprovisión de servicios y otras formas de colaboración activa de la población organizada.

## 7. Una concepción activa de desarrollo sustentado 20/

La mejora de la calidad de vida de las mayorías sociales marginalizadas debe compatibilizarse con el mantenimiento de los equilibrios básicos de los ecosistemas naturales, lo que es de gran importancia ya que, claramente, la pobreza (y especialmente las formas más extremas y permanentes) tienen un carácter marcadamente depredador del medio natural.<sup>21/</sup>

El tema de los recursos disponibles y los "márgenes de maniobra" que otorgan en términos de desarrollo viables, ha sido trabajado en distintas instancias diseñándose, recientemente,

algunas estrategias de acción de notable interés, aunque de grado bastante variable en cuanto a su posible aplicación en los distintos países de la región.<sup>22/</sup>

El mantenimiento del equilibrio ecológico es una materia de gran importancia para la acción urbana de "nuevo tipo" en América Latina, especialmente porque apunta a ciertas cuestiones esenciales como las que esquemáticamente se señalan a continuación:

- Las ciudades (y particularmente las metrópolis latinoamericanas) deben "crecer en el lugar" de modo de no alterar del modo dramático que lo han hecho y hacen al ecosistema natural al que pertenecen. Ello conduce, entre otros asuntos, a recuperar el límite urbano, a alternativas más activas de zonificación y a una regulación y planificación urbana fuerte y sostenida en materia ambiental.
- En las ciudades no se puede operar sin restricciones; al hacerlo se atenta severamente contra el ecosistema natural que es patrimonio del conjunto de los ciudadanos. No se trata de predicar un intervencionismo estatal centralizado, sino de reconocer la necesidad de que exista una legislación que sirva para controlar los excesos, una administración efectiva y un marco de decisión política lo suficientemente sólido y persistente como para enfrentarlos. La congestión vehicular y la contaminación del aire en prácticamente todas las grandes ciudades de la región son una expresión nítida de estas complejas situaciones que es urgente controlar.
- La pauta de desarrollo urbano-regional en los países debe dar lugar a "nuevos ordenamientos" que afecten severamente las tendencias hacia la centralización metropolitana que han sido la norma en las últimas tres décadas. Ello obliga a trabajar esquemas y/o propuestas de regionalización eficientes, sostenidas y necesariamente selectivas. En este sentido las proposiciones reactivadoras de los centros intermedios con potencial efectivo de desarrollo en la región,<sup>23/</sup> parecen constituir medidas realistas que puede movilizar eficazmente recursos y activar potencialidades de desarrollo, contrarrestando la exagerada concentración que hoy se observa.
- Las acciones urbanas para el enfrentamiento de la pobreza, a través de programas integrales y socialmente participativos, constituyen un elemento esencial de una política ambiental urbana que favorezca el desarrollo sustentable. Se ataca de esa manera un fenómeno generador de deterioro y además se activa y potencia a la propia población organizada (recurso insustituible) como factor clave de la acción urbana ambiental.

## 8. Políticas generales de crecimiento; equidad y sustentabilidad ecológica

En este documento se entiende la acción urbana como el esfuerzo sistemático de enfrentamiento de los principales problemas que afectan a las mayorías sociales marginadas, principalmente en las áreas metropolitanas, mediante mecanismos de participación activa de la población organizada y una relación eficaz entre gobierno y sociedad civil.

Esta forma de acción requiere políticas de orden general que la sustenten:

- i) Políticas integrales de mejoramiento de la calidad de vida de sectores sociales marginados;
  - ii) Políticas de reordenamiento institucional gubernamental, especialmente en el nivel local;
  - iii) Políticas en que se establezcan canales, escenarios e instrumentos adecuados para la participación, y
  - iv) Políticas económico-sociales nacionales aplicadas en áreas metropolitanas.
- a) El mejoramiento de la calidad de vida y del hábitat de los sectores marginales

Esta materia, que debe constituir un objetivo general del desarrollo nacional, es una cuestión fundamental, que involucra una gran cantidad de aspectos propiamente sectoriales.

El acceso a la tierra y a programas de vivienda progresiva, servicios urbanos elementales como el transporte, el sistema alimentario y el acceso a programas especiales de empleo y a distintas formas de subsidio gubernamental, son sólo algunos aspectos que tienen una incidencia significativa en las tareas que se lleven a cabo para lograr el objetivo señalado.

Sin embargo, una política general diseñada para lograr el propósito indicado, debe caracterizarse por ciertos elementos relativos a su carácter, que van más allá de su desglose sectorial.

En primer lugar parece importante desagregar los esfuerzos teniendo en consideración distintos grupos sociales de referencia, tales como las familias en situación de marginalidad crítica, los pobres en condiciones de marginalidad inestable, los sectores pobres relativamente consolidados y los sectores medios empobrecidos. Esta clasificación --aunque necesariamente arbitraria y con límites bastante difusos-- tiene la ventaja de mostrar que los problemas tienen especificidad y que la acción urbana debe

intentar un tratamiento generalizado de la pobreza y no focalizarse en los grupos de pobreza extrema solamente.

También parece importante que estos programas de acción urbana se pudieran desagregar en los distintos espacios locales, toda vez que es posible detectar una importante correlación entre los sectores sociales anteriormente indicados y su ubicación en la metrópolis, a lo menos en cuanto a su presencia preferente en determinadas áreas de la ciudad. Esto le confiere a la política general una especificidad espacial de gran importancia.

En tercer lugar, los esfuerzos a desarrollarse suponen elevar el nivel organizativo de los sectores sociales aludidos, muy especialmente el de los sectores en marginalidad crítica e inestable, que tradicionalmente han tenido organizaciones débiles y por lo tanto ineficaces para ser protagonistas de un esfuerzo propio.

Finalmente, esta política general, en lo que se refiere a su desglose sectorial, supone cambios de variada naturaleza respecto de las políticas y los programas puestos en práctica en las últimas décadas. En algunos casos estos cambios serán sólo ajustes de las políticas; en otros serán más profundos y, finalmente, ciertas oportunidades serán formulaciones totalmente nuevas.

#### 9. Las reformas institucionales en el gobierno

Se avanzaría relativamente poco en la puesta en práctica de políticas como las ya enunciadas, si no se fueran produciendo en paralelo cambios muy significativos en la institucionalidad gubernamental, especialmente dado que se han diagnosticado grados importantes de ineficacia estructural y vacíos operacionales significativos. La idea de una dirección centralizada de la política urbana es uno de los conceptos que en este sentido aparecen como fundamentales por cuestiones diversas. Ello, principalmente, porque la acción municipal atomizada puede significar un uso ineficaz de recursos que se saben escasos y porque hay problemas que superan la escala local.

Este planteo de dirección centralizada única no es incompatible con la necesidad de priorizar el escenario institucional local; más bien es condición para ello, ya que la existencia de un marco único central hace posible los ajustes entre municipios y asegura que la acción municipal se enmarque en un esquema más general, evitando conductos autonomistas ineficaces. La existencia de un estatuto de autonomías locales debe ser la garantía para el fomento de las instancias descentralizadoras, incluyéndose allí grados importantes de libertad en la gestación, aprobación y ejecución de proyectos y en el manejo general del presupuesto, lo que hace necesario una vitalización aún mayor de la actual estructura municipal. Gran importancia tienen, en ese



contexto, la estructuración de equipos profesionales y técnicos de alto nivel que aseguren la eficacia del trabajo municipal y la suficiente estabilidad institucional.

También las reformas institucionales deben incorporar un cambio importante en las atribuciones y potestades de los ministerios, las corporaciones ministeriales y las empresas públicas y semipúblicas, las que en general deben depender de una instancia centralizada única --una suerte de gobierno metropolitano-- y desde allí establecer acciones coordinadas tanto a nivel de la totalidad metropolitana como en cada ámbito municipal.

Finalmente conviene anotar que la modificación más importante es en el sentido de que la estructura gubernamental sea capaz de establecer una relación estable con la base social organizada. Los ajustes institucionales suponen la existencia de controles sociales permanentes y la participación de las organizaciones sociales en el quehacer gubernamental como una práctica natural y no excepcional.

#### 10. Las políticas participativas eficaces

Los aspectos señalados anteriormente se lograrían de modo muy precario si no se avanzara decididamente en el proceso de participación de la comunidad, ya que, como se acaba de decir, sólo la existencia de controles sociales permanentes es garantía de la eficacia de la política de "nuevo tipo" propuesta en este documento. Tal participación supone algunos lineamientos fundamentales.

En primer lugar, debe reivindicar su carácter autónomo del gobierno y de los tutelajes partidistas que tradicionalmente han "asfixiado" la participación social. Para ello se debe respetar en particular a las organizaciones de participación más tradicionales y arraigadas de la población y se debe rescatar en buen grado la diversidad de formas participativas que ella ha desarrollado. Este objetivo de autonomía supone además un status legal que ampare la existencia de estas organizaciones y sea capaz de dotarlas de accesos variados a la capacitación, a los recursos de asistencia técnica y a los medios de comunicación.

Luego, la participación debe tomar en cuenta la amplia variedad de situaciones organizativas de la población, en especial de la población pobre que es sujeto preferencial de la política urbana, recordando que se trata tanto de organizaciones de corte territorial o vecinal, como de organizaciones que llevan a cabo actividades en el área productiva y en el área de los servicios básicos.

En tercer lugar, la participación debe abarcar al conjunto de las etapas del proceso de planificación. Vale decir que la población debe incorporarse a la formulación del diagnóstico, a la definición de políticas y a la preparación, evaluación y gestión de proyectos específicos.

Finalmente, las formas de participación deben reconocer la existencia de diferentes ámbitos en los que ésta se lleva a cabo, adquiriendo en cada uno de ellos distintas expresiones concretas. Así, la participación en la dimensión más global de las opciones de política adquiere un sentido de incorporación al debate social nacional --en el Parlamento, en instancias del Ejecutivo, en los medios de comunicación masivos, etc.-- nivel en el que sería atendible que propuestas estratégicas de políticas urbanas nacionales adquirieran carácter constitucional o fuesen sometidas a un sistema de referendun. En los niveles más locales las formas participativas adoptarán mayor concreción y se centrarán más en proyectos movilizadores y sobre todo en la articulación del esfuerzo social autónomo como factor estratégico de la política urbana.

#### 11. Las políticas económico-sociales generales en las áreas metropolitanas

En cuanto a las políticas nacionales, revisten especial importancia las políticas de empleo, las políticas salariales y las políticas sobre precios de bienes y servicios esenciales en las áreas metropolitanas.

En relación a las políticas metropolitanas generales, destinadas a mejorar la gestión, la efectividad y la operación de la ciudad, se destacan nitidamente aquellas que son respuesta a los problemas ya señalados en el diagnóstico de estas notas: las relativas al equilibrio con el ecosistema natural y al límite urbano, y las destinadas a controlar eficazmente el mercado de terrenos, lo que debe incluir tributaciones diferenciales, reservas gubernamentales de tierras y expedientes más amplios expropiatorios. En general se trata de contemplar políticas socioeconómicas metropolitanas que favorezcan un desarrollo de actividades generadoras de empleo y de acondicionamiento infraestructural, en claro favor de los sectores ciudadanos más pobres de la población.

### Notas

1/ Friedmann y Terra. Ver Galilea, Congreso Managua.

2/ Véase CEPAL, "La CEPAL y los asentamientos humanos: desarrollo urbano y equidad", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 464, Santiago de Chile, junio de 1988. Consúltense en referencia a informaciones y proyecciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), Global Report on Human Settlements 1986, Oxford University Press, 1987; United Nations, "The prospects on world urbanization", Population Studies, N° 101, Nueva York, 1987.

3/ Ver PREALC, Las actividades informales en Centroamérica y la cuestión del empleo en Centroamérica.

4/ Sobre desarrollo integral, ver OEA, evaluaciones y trabajos Honduras al respecto.

5/ Sobre desarrollo integral, ver OEA, evaluaciones y trabajos Honduras al respecto.

6/ Véase Ricardo Jordán, y Francisco Sabatini (consultores), La crisis urbana: elementos conceptuales para una aproximación ambiental (LC/L.387), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio de 1987.

7/ Entre un conjunto amplio de material revisado al efecto se destacan:

- CEPAL, "Centroamérica: evaluación económica preliminar de 1988", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 475, Santiago de Chile, abril de 1989.

- CEPAL, Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento (LC/G.1408(SES.21/7)/Rev.1), Santiago de Chile, 1986.

- Fogen, Richard, Forjando la paz. El desafío de América Central, San José, CRIES-PACCA-DEL, 1987.

- Alejandro Foxley, "El problema de la deuda externa desde una perspectiva latinoamericana", Más allá de la crisis de la deuda: bases para un nuevo enfoque, Ricardo Ffrench-Davis, y Richard Feinberg (eds.), Buenos Aires, CIEPLAN, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

- María Eugenia Gallardo, y José Roberto López, Centroamérica: la crisis en cifras, San José, OEA/IICA/FLACSO, 1986.

- Alvaro García, Ricardo Infante, y Víctor Tokman, Deuda social. Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago de Chile, PREALC, 1988.

- Hans Haan, El sector informal en Centroamérica, serie Investigaciones sobre empleo, N° 27, Santiago de Chile, PREALC, 1985.

- CEPAL, "PREALC/OIT: la deuda social en América Latina y el Caribe", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 472/473, Santiago de Chile, enero-febrero de 1989.

8/ CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana 1988 (LC/G.1536), Santiago de Chile, diciembre de 1988.

CEPAL, "Centroamérica: notas sobre la evolución económica en 1986", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 444, Santiago de Chile, marzo de 1987.

9/ Hans Haan, op.cit.

10/ CEPAL, "CEPAL/PNUD: plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica", Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 463, Santiago de Chile, mayo de 1988.

11/ También existentes ingentes e importantes esfuerzos de la Comunidad Económica Europea.

12/ Como el análisis planteado en "Hacia el futuro de la ciudad", Nexos, N° 95, México, D.F., noviembre de 1985 (pp. 17-25). También en el artículo de Cassio Luiselli, "La capital invisible", Nexos, N° 96, México, D.F., diciembre de 1985 (pp. 45-51).

13/ En la mayoría de las veces estos estudios y/o análisis de proyectos metropolitanos específicos están directamente vinculados a determinados organismos de cooperación internacional o a fuentes de financiamiento externas directas.

14/ Sergio Galilea (consultor), Planificación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: teorías y metodologías (E/CEPAL/L.288), Santiago de Chile, CEPAL, julio de 1983.

15/ Analizado pormenorizadamente en ibid.

16/ Véase al respecto, Ricardo Jordán y Francisco Sabatini, "Economía política de los desastres naturales: prevención y capacitación", Revista latinoamericana de estudios urbano-regionales, EURE, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad de Chile, vol. 14, N° 43, Santiago de Chile, octubre de 1988.

17/ Un mayor y actualizado artículo al respecto es el de Alfredo Costa-Filho, "Para un nuevo desarrollo ... una planificación diferente", La democracia frente al reto del Estado eficiente, Alfredo Costa-Filho, Bernardo Kliksberg y Juan Martín (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

18/ Respecto de este importante aspecto véase Roberto Gimaraes, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo", Revista interamericana de planificación, vol. 21, N°s 83-84, México, D.F., septiembre-diciembre de 1987; Blas Tomic, Participación popular y desarrollo en la base, serie Monografías sobre empleo, N° 40, Santiago de Chile, PREALC, octubre de 1984, y Marshall Wolfe, "La participación: una visión desde arriba", Revista de la CEPAL, N° 23 (E/CEPAL/1311), Santiago de Chile, agosto de 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.4.

19/ Como lo señalado en CEPAL, Tecnología de los asentamientos humanos en América Latina (E/CEPAL/CONF.70/L.9), Santiago de Chile, octubre de 1979. Documento presentado a la Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos, ejecutada en México, D.F., del 7 al 10 de noviembre de 1979.

20/ En el sentido en que se plantea Sachs, en Sachs, Ignacy, Encarando la crisis en las grandes ciudades: el trabajo, los alimentos y la energía en el ecodesarrollo urbano, Universidad de Naciones Unidas, São Paulo, septiembre de 1984.

21/ Véase al respecto Susana Finkelievich, "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas: acceso a la satisfacción de necesidades básicas", Revista de la SIAP, vol. XXII, N° 85, México, D.F., enero-marzo de 1988 (pp. 44-58).

22/ Véase Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP), Las posibilidades del planeta. Los recursos y el desarrollo ante el nuevo siglo, México, D.F. Incluye la declaración y el Programa de acción de la conferencia internacional auspiciada por el World Resources Institute, en Washington, D.C., durante mayo de 1984.

23/ Véase Ricardo Jordán y otros, "El papel de las ciudades intermedias en América Latina y el Caribe", Vivienda, vol. 12, N° 2, México, D.F., julio-diciembre de 1987.

