

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA
LC/L.383
25 de junio de 1986
ORIGINAL: ESPAÑOL

**METROPOLIZACION Y CRISIS EN AMERICA LATINA:
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS */**

*/ Este documento fue preparado por los señores Francisco Sabatini y Ricardo Jordan Fuchs, Consultores de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos y de la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. INTRODUCCION	2
II. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS	4
III. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA	9
IV. PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION Y GESTION METROPOLITANAS	14
Notas	17

PRESENTACION

El trabajo que sigue, preparado a petición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, es parte de las actividades llevadas a cabo por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos y la Unidad de Desarrollo y Medio Ambiente de la CEPAL después del seminario "Las metrópolis latinoamericanas frente a la crisis: experiencias y políticas", que tuvo lugar en São Paulo, Brasil, en 1984, organizado por la Prefectura de esa ciudad, la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) y la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Representa un intento por tratar de precisar y delimitar lo que puede definirse como problemas de la metrópolis, a diferencia de aquellos de tipo sectorial y de alcance nacional --o aun supranacional-- que se encuentran en las metrópolis.

El contenido del trabajo constituye, pues, una serie de primeras reflexiones surgidas de las exposiciones hechas en esa ocasión por los siguientes expertos: Nion Albermaz, Alfonso Barrantes, Luis Carlos Bresser Pereira, Joaquim Cavalcanti, Luciano Coutinho, Mario Covas, Pedro Dallari, Waldir de Angelis, Mauricio Fruet, Ricardo Jordán, Lucio Kowarick, José Roberto Magalhaes Texeira, Carlos Estevan Martins, Eduardo Neira, Fernando Padrés, Alfredo Rodríguez, Ignacy Sachs, Samuel Santos, Facundo Suárez, Osvaldo Sunkel, Ian Thompson, Blas Tomić, y Jorge Wilhelm.*/

*/ Los textos de las exposiciones figuran en Prefeitura do Municipio de São Paulo (PMSP), América Latina: crise nas metrópoles, São Paulo, Sempla, 1985; y además en los documentos de Eduardo Rincón, "México, respuesta a los desafíos", 1985 (versión preliminar) y de F. Sabatini y R. Jordán Fuchs, "La crisis urbana: elementos conceptuales para una aproximación ambiental", 1985 (versión preliminar).

I. INTRODUCCION

Es ya casi un lugar común señalar que una de las características más sobresalientes del proceso de urbanización de muchos países de América Latina y el Caribe es la acentuada tendencia a la concentración de la población.

En el documento introductorio presentado por la CEPAL al seminario sobre "Las metrópolis latinoamericanas frente a la crisis: experiencias y políticas" se señala que las cifras con que se cuenta ponen de manifiesto, además de la intensidad que ha adquirido el proceso de urbanización regional, la creciente gravitación de las ciudades de mayor envergadura y que, de mantenerse las tendencias observadas en este sentido, es bastante probable que hacia el año 2000, más de dos tercios de la población de América Latina resida en unas 2 000 localidades de 20 000 y más habitantes y que más de la mitad de esta población urbana se halle establecida en unas 46 grandes áreas metropolitanas.

Se agrega luego que el fenómeno de metropolización ha cobrado especial importancia dentro de la región en los últimos decenios. En 1980, había en el mundo 10 ciudades de más de 10 millones de habitantes; entre ellas Ciudad de México, con 15 millones; São Paulo, con 13.5; Río de Janeiro, con 10.7, y Buenos Aires, con 10.1. En las estimaciones para el año 2000, seis ciudades de la región figuran entre las 35 más grandes del mundo. Ellas son: Ciudad de México, la primera; São Paulo, la segunda; Río de Janeiro, la séptima, Buenos Aires, la decimoquinta; Bogotá, la vigesimosexta, y Lima/Callao, la trigésimoprimera.

Las áreas metropolitanas indicadas anteriormente aglutinan parte importante de las actividades industriales y de servicios de los respectivos países. Alrededor del 80% de la producción industrial brasileña tiene lugar en la zona comprendida por las áreas metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte. En las áreas metropolitanas de Buenos Aires y Rosario se concentran cerca de las dos terceras partes de la producción industrial de la Argentina, y bastante más de la mitad de la producción industrial de Chile y el Perú se localiza en las principales áreas metropolitanas de esos países, Santiago y Lima/Callao, respectivamente. Por su parte, Caracas concentra no menos del 40% de la producción industrial venezolana. Aún más, se estima que sólo en tres áreas metropolitanas --Buenos Aires, São Paulo y Ciudad de México-- se genera más de un tercio del producto industrial de toda la región.

En sentido inverso, una de las características más notables de las áreas metropolitanas es la concentración de las personas sin empleo y subempleadas y, por ende, de la pobreza y de los llamados asentamientos precarios, situación que hace que la concentración metropolitana sea, tal vez, la expresión más crítica de los profundos desequilibrios que son propios de los asentamientos humanos de casi todos los países del área y que, por otra parte, son una consecuencia prácticamente inevitable de los estilos de desarrollo de concentración-dependencia que predominan en la región.

En efecto, las grandes ciudades de la región presentan agudos problemas de deseconomías de escala, congestión del tránsito, altos niveles del costo de vida, /deterioro físico,

deterioro físico, escasez y precariedad de los servicios, ineficiencia creciente de la administración, alienación, desintegración social, diferenciación social y económica progresiva, etc., que, aun cuando no parecen neutralizar las ventajas que la concentración urbana tiene para la población que vive en las áreas metropolitanas, han producido un sentimiento generalizado de malestar con respecto de dichas grandes ciudades.

En relación con lo que acaba de señalarse, sin embargo, el documento de la CEPAL ya citado sostiene que la "crisis urbana" tercermundista es, en gran medida, una expresión más de situaciones problemáticas "de arrastre", de tipo estructural, vinculadas a los estilos de desarrollo adoptados por los países; que no se debe sólo al gran tamaño que muchas de las ciudades han adquirido y que, por otra parte, constituye un hecho irreversible y, desde luego, deseable. Esto no quiere decir, por supuesto, que la única agrupación poblacional a que se tienda deba ser la gran ciudad.

En relación con esta materia, el Prefecto de la ciudad de São Paulo, Mario Covas, manifestó en el referido seminario que "si, por una parte, las metrópolis sintetizan muchos de los problemas y contradicciones de nuestros países, por otra, también concentran las fuerzas de cambio más importantes. Así como son vehículos de dependencia, subdesarrollo, autoritarismo y alienación, también constituyen fuentes esenciales de riqueza y el principal lugar de encuentro nacional.

Las metrópolis son, asimismo, catalizadoras de la identidad cultural de cada país y escenario de importantes luchas de liberación, de democratización y de búsqueda de mayor equidad y autonomía. En ellas se desenvuelven las más grandes capacidades humanas y se aprende a respetar las diferencias, asumiendo los conflictos inherentes al cambio social y dando a la búsqueda de su resolución una adecuada dimensión política.

En síntesis, las metrópolis reúnen las posibilidades principales para que en ellas se generen las nuevas formas de desarrollo social y crecimiento económico que se estiman necesarias para la superación de la crisis".

II. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS

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

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

Desde una perspectiva histórica, esta vertiente teórica va más lejos, y se argumenta que el tamaño urbano no sólo no es la causa de los problemas, sino que las concentraciones de población, con grados de densidad relativamente altos, son un factor necesario para el desarrollo de la humanidad. La ciudad es una conquista histórica del hombre, originada en la posibilidad de que grupos cada vez mayores puedan desentenderse de la producción de los sustentos materiales de la vida y dedicarse al cultivo de las artes, la política, las ciencias, el derecho, etc. Civilización, se señala, es sinónimo de ciudad. En el caso de América Latina y el Caribe, si bien es cierto que las metrópolis acusan problemas muy graves, también es claro que presentan ventajas considerables para sus habitantes.

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

/Usualmente, cuando

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

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

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

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

Desde el punto de vista ambiental, el derroche se expresa en la sobreutilización de recursos energéticos y materiales --ya sea por impericia, por ostentación, por el uso de tecnologías mal seleccionadas o por la falta de adecuación en la localización de actividades conexas-- y en el no aprovechamiento de la energía y materiales existentes en los desechos. En términos sociales, el derroche aparece en las grandes ciudades latinoamericanas estrechamente vinculado a la ostentación de las clases más pudientes que desde el siglo pasado se localizan en las urbes, afincando su identificación de grupo y su manera de diferenciarse socialmente más por patrones de consumo ostentoso que por sus

formas de producción o por el éxito empresarial. Otra dimensión social del derroche urbano la dan las potencialidades colectivas de trabajo humano desperdiciadas. Ello se refiere no tanto a la suma de horas de trabajo de individuos cesantes --lo que en realidad es un problema nacional y no específicamente urbano--, sino al hecho de que lo que se desperdicia en las ciudades, más que la suma de todas esas energías individuales, es el potencial de cooperación en el trabajo que provee la aglomeración de individuos.

Una segunda situación problemática, sin duda propia de las ciudades, es la de la congestión del tránsito, clave del futuro de las ciudades. En efecto, la división social del trabajo, muy característica de la economía urbana, da lugar a actividades cada vez más especializadas y complementarias que requieren de interacciones físicas de alta frecuencia entre personas y factores productivos, lo que se resuelve con la aglomeración. Los problemas del transporte metropolitano no pueden atribuirse al tamaño urbano en su manifestación física, en términos de extensión, ya que, dada la tecnología de transporte, las distancias que separan a las actividades urbanas y a los individuos interactuantes son salvables en corto tiempo. El problema lo constituye más bien la congestión de vehículos, que guarda relación con factores tales como la forma urbana, el grado de centralidad y estandarización de las jornadas de trabajo, etc.

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

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

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

/A la vez,

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

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

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

Hay otra dimensión de la pobreza de la ciudad que parece conveniente destacar. Se trata de un rasgo distintivo, también vinculado al suelo, constituido por las redes de intercambio recíproco y por el desarrollo de economías de subsistencia que se estructuran en torno a los vecindarios. Este fenómeno es tan peculiar que hay quienes sostienen que la repetición de estas formas de sobrevivencia --como mecanismos de adaptación a la precariedad-- llegan a constituir una verdadera cultura de la pobreza. Aunque esta tesis es discutible, es innegable que los pobres urbanos sobreviven en gran medida echando mano de un recurso que es propiamente urbano: la cercanía a muchos otros igualmente necesitados, que hace posible la construcción de redes de solidaridad que representan un verdadero sistema de seguridad social.1/

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

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

En segundo lugar, merece destacarse la suficiente percepción que se tiene respecto de la totalidad de la ciudad, especialmente la metrópolis; la situación suele ser o bien la de entender la metrópolis como la simple suma de barrios y sectores, la solución de cuyos problemas significaría resolver los problemas de la metrópolis, o bien la de proyectar la imagen de la "ciudad ideal" en una totalidad formal, que cobra su sentido de unidad solamente por medio de una coherencia estética.

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

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

/En resumen,

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

III. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS FRENTE A LA CRISIS ECONOMICA

Ya parece no haber duda de que el proceso de asentamiento de la población, y particularmente el de metropolización, se encuentra estrechamente vinculado con aquellos más amplios referidos al cambio social y al desarrollo, con los cuales interactúa determinándose mutuamente. Ello significa que las formas de ocupación, organización, acondicionamiento y utilización del espacio están históricamente determinadas por las características de la producción y sus consecuencias en las estructuras sociales, y que el patrón de asentamiento característico de una sociedad determinada es un subproducto del estilo de desarrollo predominante en ella.

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

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

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

La crisis urbana tercermundista, por lo tanto, se relaciona no sólo con el vertiginoso aumento del tamaño de las grandes ciudades y el alto grado consiguiente de concentración de la urbanización, sino que es, en gran medida, una

/expresión más

expresión más de situaciones problemáticas de arrastre, de tipo estructural, vinculada a los estilos de desarrollo predominantes.

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

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

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

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

/Esta situación

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

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

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

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

En relación con los problemas de acceso a la tierra urbana, debe destacarse que son particularmente agudos en la región, debido a la vigencia de los modelos económicos neoliberales en los que las políticas de privatización y liberalización de los mercados se aplican, en mayor o menor grado, al sector inmobiliario y, por lo mismo afectan particularmente el funcionamiento de los mercados de suelo en las ciudades. El crecimiento del sector financiero que acompaña a estos modelos --sobre la base del endeudamiento externo, básicamente-- da como resultado mayores tasas de incremento de los precios del suelo, lo que es un efecto de los mayores recursos canalizados a las inversiones en tierras. Ello, unido a la reducción de los programas estatales de construcción de vivienda social y la existencia de regímenes políticos sumamente intolerantes con las invasiones de terrenos, determina fuertes restricciones del acceso de la población al suelo urbano.

/Con el

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

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

Se señalaba anteriormente que en la medida en que los modelos neoliberales estimulan la expansión del sector privado inmobiliario y, en particular, la especulación con tierras, acentúan la exclusión de los pobres del suelo y, con ello, la pobreza de la ciudad. Esta exclusión se verifica tanto en términos absolutos, reforzando el aumento de los niveles de hacinamiento, como relativos, es decir, aumentando la dificultad para acceder al suelo en localidades bien servidas e integradas a la trama urbana.

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

A su vez, las redes de intercambio recíproco surgen y se estabilizan en vinculación con la cercanía física y el carácter cotidiano de las relaciones de vecindad. De tal forma, estos mecanismos alternos de subsistencia y sobrevivencia han debido desarrollarse a pesar de que una de sus bases de sustentación /--la accesibilidad

--la accesibilidad a la tierra-- se ve deteriorada por las fuerzas de exclusión social respecto del suelo urbano que favorecen los modelos neoliberales.

Las dificultades que plantea la crisis con respecto a la pobreza de la ciudad, son las siguientes: a) aumentar el aprovechamiento del potencial de organización, gestión y cooperación que innegablemente contienen los mecanismos de subsistencia y sobrevivencia; b) lograr mayores grados de descentralización de la administración pública y diseñar políticas urbanas que acojan y estimulen la participación de la población en los ámbitos locales con el fin de aprovechar el potencial de los mecanismos de subsistencia y sobrevivencia mencionados, problema que adquiere importancia si se considera que la descentralización es mucho más un acto de voluntad política y un imperativo del presente para movilizar la cooperación popular, que una reivindicación cultural; c) lograr que la movilización autónoma de recursos de los grupos de base y la creatividad popular existentes en los mecanismos mencionados, pasen a ser conductas ajustadas a la adversidad y, en este sentido, transitorias, a formas de acción permanentes, constituyéndose en fuerzas de desarrollo complementarias a muchas otras tendencias y esfuerzos privados y públicos de otro carácter y nivel que se realizan para superar la crisis y, por último, d) aprovechar la debilidad en que la crisis deja a la especulación con la tierra urbana para diseñar y aplicar políticas masivas de acceso al suelo, considerando que dicho acceso es la base del desarrollo autónomo de nivel local que se buscaría reforzar a través de ésta y otras políticas.4/

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

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

/orientados a

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

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

IV. PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION Y GESTION METROPOLITANAS

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

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

Tal vez la dificultad principal para superar la crisis radica en las estructuras económicas, políticas, administrativas y culturales existentes. Su perpetuación entra en contradicción, en forma cada vez más importante y manifiesta, con las perspectivas de superación de la crisis y con los intereses de las grandes mayorías. Así por ejemplo, las políticas impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, en general, por los intereses financieros internacionales y nacionales, en gran medida significan un agravamiento de los problemas de estancamiento, desempleo y desigualdad social, económica y cultural. Dichas políticas, en términos generales, tienen un marcado carácter reactivo, propio de estructuras e intereses hegemónicos que se ven amenazados en sus fundamentos, distan mucho de

/conformar estrategias

conformar estrategias de desarrollo de largo alcance y su éxito depende, de manera importante, de que sean acompañadas por un ritmo significativo de crecimiento económico que, paradójicamente, ellas mismas tienden a entorpecer.

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

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

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

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

Por su parte, las medidas de fomento e inversión del Estado latinoamericano están usualmente dominadas por una mentalidad tecnocrática que supone la exclusión de toda forma de participación significativa y de compromiso de la población con los planes y programas del sector público. Dicha mentalidad arranca de un concepto de autonomía profesional --subrayado por los mismos sistemas educacionales-- que, si

/bien fomenta

bien fomenta una vocación de servicio a la comunidad, también estimula la idea de que los problemas se resuelven con soluciones técnicas que sólo los profesionales --y no la población-- pueden determinar.

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

La formación de autoridades metropolitanas parece indispensable. Para controlar eficazmente el uso del suelo, crear nuevas empresas de transporte y de servicios, adquirir tierras, construir edificios e infraestructura, descentralizar funciones, reorganizar los horarios de trabajo y llevar a cabo vastos programas de rehabilitación interna, es indispensable una concentración de poder y de recursos que las actuales autoridades metropolitanas, en general, no tienen.

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

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

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

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

/La participación

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

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

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

Notas

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

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

3/ Lomnitz, op. cit.

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

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

