

ENSAYOS FORHUM No. 10



**GESTION URBANA EN AMERICA LATINA:
PROBLEMAS Y POSIBILIDADES**

Ricardo Jordán y Francisco Sabatini

Militao Ricardo

Mario Lungo Uclés

Nora Elena Mesa Sánchez y Beatriz Gómez Salazar

Rafael Fernando Rueda Bedoya

Henry Pease García



EDITOR

Jorge Ruiz de Somocurcio

COORDINACION

Centro de Estudios del Hábitat Popular
Universidad Nacional de Colombia

ENSAYOS FORHUM No. 10



**GESTION URBANA EN AMERICA LATINA:
PROBLEMAS Y POSIBILIDADES**

Ricardo Jordán y Francisco Sabatini

Militao Ricardo

Mario Lungo Uclés

Nora Elena Mesa Sánchez y Beatriz Gómez Salazar

Rafael Fernando Rueda Bedoya

Henry Pease García



EDITOR

Jorge Ruiz de Somocurcio

COORDINACION

Centro de Estudios del Hábitat Popular

Universidad Nacional de Colombia

Gestión urbana en América Latina : problemas y posibilidades /
Ricardo Jordan Funchs y Franciso Sabatini Downy ... [et al.] ;
editor Jorge Ruíz de Somocurcio, coordinación Centro de
Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de
Colombia – Medellín : FORHUM, 1993.

91 p. -- (Ensayos FORHUM ; no. 10)

GESTION URBANA - AMERICA LATINA / GOBIERNO LOCAL
- AMERICA LATINA

Primera Edición 1993

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente

Edición:

Programa de Formación de Recursos Humanos para
la Autogestión del Hábitat Urbano en el Area Andina - FORHUM
Coordinación Regional
Medellín - Colombia

Ilustración:

Tomada de Serie Crónicas del Nuevo Mundo. El Colombiano

Impresión:

Impresos Caribe

Tiraje: 500 ejemplares

INVESTIGACION REALIZADA EN EL MARCO DEL PROYECTO COLOMBIA DEL PRIMER CICLO DE INVESTIGACION (1991) DEL **PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA -FORHUM-**: PROGRAMA DE COOPERACION SUR-SUR CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE HOLANDA, A TRAVES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES D.O.S., QUE INVOLUCRA A LOS PAISES BOLIVIA (CERES), COLOMBIA (CEHAP), ECUADOR (CIUDAD) Y PERU (CIDAP)

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
PRESENTACION	3
METROPOLIZACION Y CRISIS EN AMERICA LATINA	7
Ricardo Jordan Fuchs y Francisco Sabatini Downy	
1. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS	9
2. LOS PROBLEMAS METROPOLITANOS FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA	12
3. PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN METROPOLITANAS	16
4. LA CRISIS DEL PARADIGMA URBANO LATINOAMERICANO	18
5. HACIA UN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO GLOBAL Y DINÁMICO	22
5.1 Condiciones de un enfoque de la ciudad	22
5.2 Interdisciplina y relaciones entre formas espaciales y procesos sociales	23
5.3 La perspectiva ambiental urbana	24
6. DISCUSIÓN DE ASPECTOS RELEVANTES DE LA CRISIS URBANA	25
6.1 ¿Son irreversibles los problemas constitutivos de la crisis urbana?	25
6.2 ¿Son los problemas constitutivos de la crisis urbana producto del excesivo tamaño y acelerado crecimiento de las metrópolis?	26
6.3 ¿Es inevitable el territorio del medio físico natural y construido que se observa en la metrópolis?	26
6.4 El relativo fracaso de la planificación urbana. ¿Es un problema de enfoque o tan solo de ejecución técnica y de capacidad tecnológica?	27
6.5 El tipo y nivel de conciencia social que se observa ante la crisis urbana y especialmente, frente a su dimensión ambiental. ¿Son suficientes para esperar una reacción social efectiva?	28
GESTION URBANA: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA	31
Militao Ricardo	
INTRODUCCIÓN	33
1. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA A ADMINISTRAR	33
2. ESTRUCTURA JURÍDICA INSTITUCIONAL	34
3. COMPETENCIA Y RESPONSABILIDADES	35
4. SECTORIZACIÓN DE LOS SERVICIOS URBANOS	36
5. AMBITO NACIONAL	38
6. AMBITO DE LA CIUDAD	39
6.1 Medio Ambiente	40
6.2 Administración Municipal	42
7. GESTIÓN URBANA	42
8. INSTRUMENTOS DE GESTION URBANA	45
BIBLIOGRAFÍA	49

LA GESTION URBANA EN SAN JOSE Y MANAGUA DURANTE LOS AÑOS 80	51
Mario Lungo Uclés	
INTRODUCCION	53
1. LA GESTION URBANA: PROBLEMAS	54
2. EL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE	56
3. EL CASO DE LA CIUDAD DE MANAGUA	60
4. LA GESTION URBANA: POSIBILIDADES	63
LA DESCENTRALIZACION EN LOS PROCESOS NEOLIBERALES Y LAS REALES POSIBILIDADES DE GESTION LOCAL: UNA APROXIMACION PARA EL CASO COLOMBIANO	65
Nora Elena Mesa Sánchez Beatriz Gómez Salazar	
1. ORIGEN DE LA NECESIDAD DE TRANSFORMACION DEL ESTADO	67
2. EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION Y SU SIGNIFICADO	67
3. LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LA GESTION LOCAL	69
4. EXPECTATIVAS	70
BIBLIOGRAFIA	71
LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LA GESTION URBANA: EL CASO COLOMBIANO	73
Rafael Fernando Rueda B.	
INTRODUCCION	
1. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LA GESTION URBANA: EL CASO COLOMBIANO	75
1.1 Evaluación privada y evaluación pública	76
1.2 La evaluación de los planes y proyectos de impacto urbano-regional	77
2. RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION URBANA	87
LIMA ES GOBERNABLE: UNA GESTION MUNICIPAL POPULAR Y DEMOCRATICA	79
Henry Pease García	
INTRODUCCION	81
1. IZQUIERDA UNIDA Y EL EQUIPO DE GOBIERNO	81
2. ¿POR QUÉ FIJARNOS HOY EN ESTA GESTIÓN MUNICIPAL?	82
3. GOBIERNO DEMOCRÁTICO	83
4. IDENTIDAD POPULAR	84
5. GOBIERNO METROPOLITANO	85
6. LO QUE SIGNIFICA GESTIONAR LA CIUDAD: TESTIMONIO DE PARTE	86
7. GESTIONAR LA CIUDAD	86
8. VISIÓN DE CONJUNTO: VISIÓN METROPOLITANA	87
9. ASUMIR LA ADMINISTRACIÓN PARA TRANSFORMARLA	88
9.1 Tener en cuenta la iniciativa ciudadana	88
9.2 La gestión de la ciudad: Tarea colectiva	89
9.3 La medida final	90
9.4 Lima es gobernable	91

PRESENTACION

Es posible que la última década de este siglo represente para los países de la Región Latinoamericana y El Caribe el período de mayor esfuerzo nacional por encontrar un modelo de desarrollo que los acerque a opciones capaces de enfrentar una pobreza creciente, disminuir las desigualdades, acercarse a los nuevos ejes y bloques internacionales y a las demandas de un crecimiento sustentable con equidad. Resulta casi inverosímil que conceptos como democratización, descentralización y modernización, indispensables para el desarrollo, hayan recorrido un camino tan largo antes de convertirse en ideas que hoy despiertan consensos. Y que la superación de la pobreza y la defensa de los recursos ambientales se reconozcan ahora como condiciones que de no cumplirse harán inviable cualquier opción.

Lo anterior ocurrirá en diversos escenarios constituidos tanto por los espacios Regionales, como por los espacios Locales, especialmente aquellos de mayor dinamismo representados por las metrópolis y de las ciudades intermedias, que en los últimos 25 años han transformado el rostro de América Latina.

Quiere decir que las características del proceso de urbanización serán fundamentales en la orientación del crecimiento y evolución de los países. Este proceso en la actualidad, encuentra a los Estados buscando salidas a un largo período de crisis económica, marcado por la deuda externa, corrupción e ineficiencia gubernamental, violencia procedente no sólo del Estado y agotamiento de las gestiones paternalistas así como la bipolaridad de derechas e izquierdas.

Un lugar común entonces, para el análisis de los nuevos caminos del desarrollo en los países de la Región lo constituye el funcionamiento de las ciudades. La adecuada provisión de servicios básicos e infraestructura, condiciones ambientales, bajos costos de seguridad, relación campo ciudad y buen gobierno, serán parte de las características de competitividad de unas urbes frente a otras. Esto solo será factible en la medida que se cumplan, entre otras, las siguientes condiciones en la conducción del desarrollo urbano: a) legitimidad de la autoridad y gobernabilidad de la gestión b) articular el proceso de urbanización y el proceso de democratización c) convocar la concertación de intereses.

Sobre estas bases podríamos prefigurar la existencia de una gestión urbana de nuevo signo. En sus problemas y posibilidades se introducen los ensayos del presente libro.

La crisis económica ha materializado la denominada crisis urbana contemporánea, afectando tanto a las metrópolis de los países desarrollados como a las ciudades del Tercer Mundo. Asimismo ha evidenciado la inoperancia de los enfoques tradicionales de planificación, los mismos que han sumido a las ciudades en la contradicción de depender de aportes cada vez mayores de capital para superar los problemas, paradójicamente, en un período de escasez de recursos.

En la llamada década perdida (los '80) para América Latina, los Estados no han podido postergar más la incorporación de las enormes presiones del proceso de urbanización y particularmente de las posibilidades de desarrollo contenidos en el esfuerzo comunal, a sus estructuras jurídicas. Así ha surgido la nueva Constitución en Brasil en 1988, la Reforma Urbana de Colombia en 1990, la nueva Constitución Colombiana en 1991 (presentada por el Presidente como "La Constitución de la participación ciudadana"), la nueva Constitución Paraguaya en 1992, elecciones municipales en Chile después de 19 años y finalmente Perú, que se encuentra hoy ad-pertas también de un nuevo texto Constitucional que será sometido a Referéndum.

Sin embargo, no existe una relación de causa-efecto automática entre estos nuevos instrumentos y la gestión de las ciudades. Por el contrario, las instancias de administración urbana constituyen aún una de las estructuras más conservadoras, reactivas al cambio y profundamente penetradas por los intereses de la especulación formal e informal.

Del mismo modo que la crisis ha permitido evidenciar la inadecuación de roles y estructuras del Estado, a su vez posibilita procesos de cambio al presionar por nuevas perspectivas de desarrollo. Hasta ahora las evidencias en la Región parecieran indicar que no es tanto la escasez crónica de recursos en las administraciones urbanas lo que dilata el enfrentamiento a los problemas, sino la persistencia de sistemas e instru-

mentos conservadores e inadecuados para estimular y redistribuir los beneficios de la urbanización. Agréguese a lo anterior la constatación que por la vía tradicional y excluyente de ejercer la gestión urbana, difícilmente los recursos -aunque éstos se incrementen- podrán ser utilizados óptimamente.

La década de los '80 marca para América Latina el reconocimiento de la importancia de la gestión urbana y particularmente de los Gobiernos Locales como una de las fuerzas más importantes capaz de movilizar a los agentes dinámicos de la comunidad e impulsar, desde abajo, las políticas nacionales de desarrollo. Este es un proceso en ciernes cuya importancia radica en que ya no se cuestiona el valor de la democracia local como contenido de la gestión urbana.

El presente es un período de transición marcado por la presencia de expresiones sociales, económicas y espaciales ausentes hace algunas décadas que pugnan por construir su propia institucionalización. Esto es sumamente claro en las capitales centroamericanas y la mayoría de metrópolis sudamericanas.

Nuestras ciudades estarían viviendo este período de transición, con toda la vaguedad e indefinición que ello pueda tener asimilando el modelo de sociedad y ciudad que las masas prefieren así como los informales procesos de decisión montados por ellas. Uno de los problemas principales que se presentan en este tramo del camino es el de la incomprensión y resistencia del Estado. Por lo tanto este período se desenvuelve de manera conflictiva y hasta violenta.

Este Libro recoge 6 ensayos que permiten dar una visión de los problemas y posibilidades de la gestión urbana en América Latina, Ricardo Jordán y Francisco Sabattini de Chile presentan un excelente aporte conceptual para interpretar las tendencias y contradicciones del proceso de urbanización y las nuevas condiciones y desafíos que se le presentan a la conducción del desarrollo de las metrópolis y las ciudades intermedias en América Latina. Militao Ricardo indaga, especialmente a partir de la experiencia brasileña, en los sistemas elegidos por las administraciones urbanas para enfrentar el problema de la urbanización acelerada e intenta relacionar posibles caminos comunes de gestión para ciudades que presentan situaciones dispares. Mario Lungo, a partir del análisis de dos situaciones concretas -el Area Metropolitana de San José en Costa Rica y la ciudad de Managua en Nicaragua-desarrolla el concepto de gobierno de las ciudades como instrumento para una

transformación social de las mismas, que permita que los beneficios de la urbanización alcancen a las mayorías. Lungo subraya el imperativo de una gestión urbana democrática que vea más allá de la simple rentabilidad económica de la ciudad y abra el debate sobre ese lugar común que es hoy la participación ciudadana.

Nora Elena Mesa y Beatriz Gómez, de Colombia, indagan en uno de los ejes que hoy se afirman como indispensables para el desarrollo: la descentralización, la misma que así como puede representar la existencia de nuevos espacios de participación de la sociedad civil, también puede transformarse simplemente en soporte de las nuevas reglas de juego del mercado. Rafael Rueda puntualiza la importancia de uno de los instrumentos de gestión urbana hasta hoy solo utilizados por la inversión privada: la evaluación, e incorpora el concepto de evaluación social a partir de la experiencia colombiana.

Finalmente, la gestión del gobierno local de Lima, entre 1984 y 1986, que llegó al poder con un claro programa de democratización y reivindicaciones populares, convirtiéndose así en el primer antecedente de esta naturaleza en una ciudad capital latinoamericana, da origen al análisis de Henry Pease. La experiencia de poner en práctica el Plan de Gobierno del frente de izquierdas que ganó las elecciones, se constituyó en un referente obligado para toda experiencia de gestión urbana en América Latina. Su aporte más significativo fue la incorporación de la iniciativa ciudadana y sus organizaciones, a la gestión, lo cual permitió acercar el mundo informal al gobierno de la ciudad y al sistema de decisiones, configurando un modo de hacer planificación y dirigir el desarrollo de la ciudad potenciando todos los actores y recursos. Se materializó el concepto de acuerdo urbano como una de las condiciones de buen gobierno.

Hacia fines de siglo, 10 de las 37 ciudades con más de 5 millones de habitantes estarán en América Latina. Hoy día la Región presenta índices de urbanización que alcanzan hasta el 70% de su población en países como Argentina, Chile o Uruguay o Colombia, Brasil y Perú entre otros tienen el 70% de población urbana y Costa Rica y Nicaragua se encuentran caminando en esa dirección. Con más de 400 millones de habitantes, 3 de cada 5 latinoamericanos viven en conglomerados urbanos. El Estado, en América Latina, jamás anticipó esta explosión urbana y demográfica. Por ello su primera reacción fue considerar socialmente peligrosas las masivas y sucesivas con-

centraciones de población que invadieron terrenos, faldas de cerros y toda la periferia urbana formal. Las clases políticas que dirigían el Estado no se percataron que estaban frente al inicio del más importante cuestionamiento del modelo de desarrollo vigente. Por lo tanto cuando tuvieron que tratar los problemas del hábitat y la gestión urbana lo hicieron desde un punto de vista fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo.

Hoy día los paradigmas de administración de la ciudad se ven cuestionados. Las estrategias de promoción están lejos de haber sido exitosas en las dimensiones del crecimiento planificado de las ciudades, en la sustentabilidad de ese crecimiento y en la distribución democrática de las oportunidades de desarrollo individual y social.

La combinación de apertura económica, modificación de los roles del Estado incluyendo los sistemas de decisión, y consolidación gradual de las formas de gobierno democráticas fortaleciendo las opciones participativas y no solo representativas, genera un

nuevo escenario en América Latina para todos los actores que participan del desarrollo urbano. En eso coinciden todos los autores del presente libro.

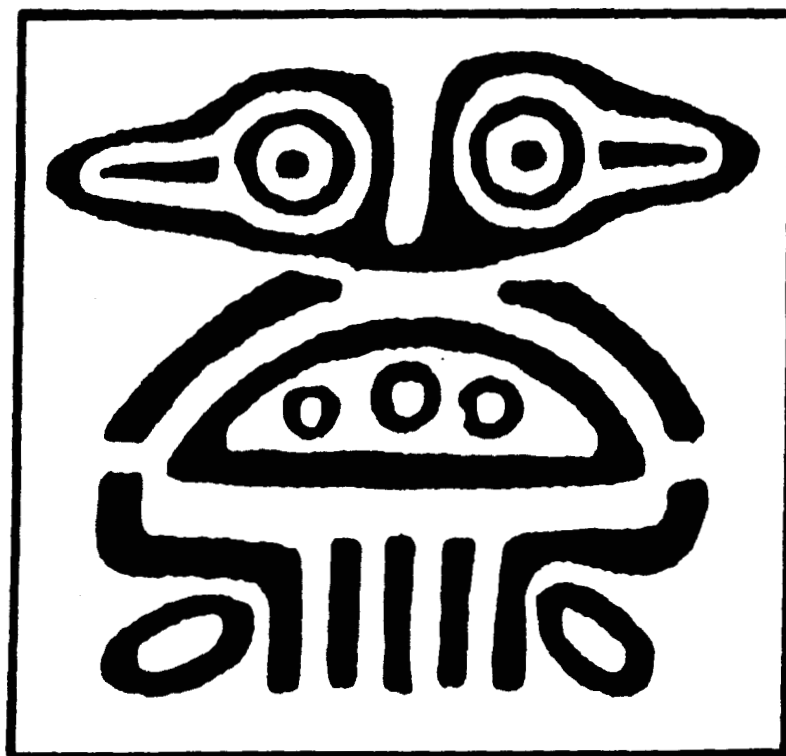
Los ensayos convocados para esta publicación han tenido como guía unos Términos de Referencia muy generales elaborados por el editor. A ellos se sumaron algunas coordinaciones individuales. A pesar de haber sido esas las únicas orientaciones para obtener un documento coherente, la complementariedad de los trabajos es total.

Pareciera que más de 3 décadas de intensa investigación urbana, largas jornadas reivindicatorias del movimiento ciudadano y el surgimiento de experiencias exitosas de gestión, empiezan a concurrir hacia un cuerpo doctrinario común. Podríamos admitir que hay coincidencia si afirmamos que del modo como se conduzca el desarrollo urbano los próximos años, posiblemente dependa el crecimiento del Continente. Este libro quiere contribuir en esa dirección.

JORGE RUIZ DE SOMOCURCIO
EDITOR

Lima, Abril 1993

ENSAYOS FORHUM No. 10



**METROPOLIZACION Y CRISIS
EN AMERICA LATINA**

**RICARDO JORDAN FUCHS Y
FRANCISCO SABATINI DOWNY (CHILE)**

METROPOLIZACION Y CRISIS EN AMERICA LATINA

1. 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 ven en ella un conjunto de potencialidades y aptitudes que permitirían sobreponer 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, esa 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. 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 planeamientos 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 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 ejemplo, vías) que se dimensionan adecuándolas a los momentos de su mayor uso (por ejemplo, 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 del grupo. Otra dimensión social del derroche urbano le 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, los 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 cogestión 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.

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 servi-

cios 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 reteniéndolos 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, 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 latinoamericanas: 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 esas 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.

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 po-

pular, 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 social¹.

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 deci-

1 LOMNITZ, Larissa. ¿Cómo sobreviven los marginados? México: Siglo XXI, 1977

siones 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, que 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 esa última deficiencia.

En segundo lugar, merece destacarse la insuficiente 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 física.

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 como 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, parece conveniente reiterar una vez más que los problemas urbanos metropolitanos más importantes de las metrópolis no tienen necesariamente una relación directa con su tamaño: están más bien relacionados con la forma que adoptan 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 gestión urbana y con la contradicción entre privatización de beneficios y socialización de costos de la urbanización que con el tamaño demográfico de las metrópolis.

2. 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 ámplios 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 de dichas ciudades y, por ello, el carácter crítico de los aspectos financieros de la recesión mundial compromete directamente el bienestar de sus habitantes.

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 de situaciones problemáticas de arrastre, de tipo estructural, vinculadas 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 alientan alzas en las tarifas de los servicios públicos y en el precio de los combustibles, restricciones del gasto público, etc., que favorecen una profundización de las desigualdades: los pobres no sólo 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 consi-

guiente 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, la 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, 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 plantea, entre otras, la necesidad de proceder a: a) **una alteración de las estructuras socio económicas 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 la mano de obra, potenciales de cooperación en el trabajo, capacidad productiva ociosa 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 cogestión en las metrópolis; sin duda agudiza la exclusión social respecto de los sistemas de transpor-

te 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 co-gestión 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, 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 co-gestión, 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 del 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.

Con el advenimiento de la crisis se observa una fuerte contracción de la demanda -particularmente de los recursos provenientes del exterior que podrían canalizarse a las inversiones en tierras- y un violento cambio de signo de las expectativas, lo que 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 superan la crisis².

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 de 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.

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 mecanismos alternos 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

2 DARIN DRABKIN, Haim. Land policy and urban growth. Elmsford : Pergamon Press, 1977

3 LOMNITZ, Larissa. Op. Cit.

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 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 del nivel local que se buscaría reforzar a través de ésta y otras políticas⁴.

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 superar lo meramente reivindicativo y a una mayor coordinación de políticas sectoriales y esfuerzos locales, concordantes 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.

4 JORDAN FUCHS, Ricardo y SABATINO, F., Public land acquisition in Latin America : versión preliminar. 1985

3. 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.** Del mismo nodo, 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, distan mucho de 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 y 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 bene-**

ficios 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 logran 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.

La participación social en el desarrollo metropolitano se ve, pues, entorpecida por ciertos rasgos persistentes que caracterizan la actividad pública y 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.

Por su parte, las medidas de fomento e inversión del Estado latinoamericano está 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 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 mobilizarse 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 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 tiene la capacidad de hacer frente a las presiones de grupos de intereses, muchas veces más poderosos que los mismos municipios⁵.

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.

5 NEIRA, Eduardo. Políticas de asentamiento humano para América Latina : versión preliminar. 1985

4. LA CRISIS DEL PARADIGMA URBANO LATINOAMERICANO

Crisis es una palabra que etimológicamente significa "ruptura conflicto, lucha", y que el Profesor Helio Jaguaribe⁶ define, en su sentido más amplio, como "la expresión de una disconformidad estructural entre un proceso y su principio regulador".

Elaborar una conceptualización de la crisis por la que atraviesa hoy en día América Latina es una tarea bastante compleja, ya que esta crisis no es solamente económica, sino que es, en realidad, una crisis global de tipo estructural que afecta a todos los sectores de la sociedad latinoamericana.

Desde el punto de vista económico, las causas menos inmediatas y más profundas de la crisis se remontan al decenio de 1970. En primer lugar, el ajuste al incremento de los precios del petróleo en 1973 y a la subsiguiente recesión mundial fue gradual y, por consiguiente, expansivo en lugar de súbito y recesivo y se financió con "petrodólares" que necesitaban reciclarse. En algunos países, el ajuste, aunque gradual, fue completo; en otros, el ajuste fue sólo parcial y en lugar de utilizar los préstamos para graduar el ajuste, se usó para aplazarlo. Estos procedimientos pueden caracterizarse justamente como ejemplo de estrategias de crecimiento impulsado por el endeudamiento insostenible a largo plazo. En todo caso, como la región había utilizado el endeudamiento para los fines señalados, la relación deuda/exportaciones era peligrosamente elevada en 1980, cuando se produjo la segunda crisis del petróleo.

En segundo lugar, la recesión mundial de 1981 a 1983, provocada por el deseo de los países industrializados de contener casi a cualquier precio el nuevo repunte de la inflación causada por la duplicación inesperada de los precios del petróleo en 1979, produjo una declinación de las importaciones del centro y, de esta manera, un relajamiento de la demanda de exportaciones de la periferia y una caída brusca de su relación de intercambio. Además, por cuanto la estabilización de precios en toda la OCDE se

centró sobre todo en una política monetaria muy restrictiva, subieron repentinamente sus tasas nacionales de interés y, por consiguiente, las internacionales.

En tercer lugar, la creencia de la región de que el crecimiento mundial se mantendría (1981) o que la recuperación empezaría pronto (1982) la indujo a seguir endeudándose fuertemente (mientras pudo hacerlo) o a disminuir las reservas hasta que se produjera dicha recuperación, de manera que el ajuste fuera expansivo en vez de recesivo, tal como fue en el período posterior a la crisis del petróleo de 1973. Por consiguiente, entre 1980 y 1982 la deuda de la región creció casi en 100 mil millones de dólares (o sea, cerca del 50%). Este endeudamiento excesivo a menudo fue provocado e incitado por una permisividad financiera que se manifestó en una creciente liberalización de los mercados internos de capitales y la supresión de gran parte de la reglamentación que los regía, en algunos casos, estimularon el consumo excesivo y provocaron una especulación considerable en los mercados bursátiles y de activos. La abundancia del financiamiento externo también contribuyó a rezagar los tipos de cambio con el objeto de controlar artificialmente la inflación en vez de mantener el equilibrio externo, o se utilizó directamente por los gobiernos para financiar niveles insostenibles de gastos fiscales⁷.

Como consecuencia, actualmente la región sufre una afluencia neta negativa de recursos, la que se asocia a los compromisos de repago de la deuda, a las drásticas reducciones del PGB per cápita, de los ingresos y de la capacidad de inversión, hechos que se reflejan en el aumento del desempleo y subempleo urbanos y en la aceleración del proceso inflacionario.

Desde un punto de vista global, la crisis también puede ser relacionada con otros factores tales como el crecimiento acelerado de la población, la "desequilibrada" localización de la misma y los modelos de desarrollo adoptados en la región. En primer lugar, la población de América Latina se duplicó en el período 1950-1980, pasando de 165 millones a 361 millones de habitantes y, según proyecciones hechas por el CELADE, se duplicará nuevamente antes del año 2020, en que llegará a 734 millones.

6 BURSZTYN, Marcel; CHAIN, Arnaldo y LEITAO, Pedro, comps. Qué crisis es esta? Sao Paulo : Editora Brasiliense, 1984.

7 CEPAL. Crisis y desarrollo : presente y futuro de América Latina y El Caribe : síntesis. Santiago de Chile : S.n., 1985. p. 25-26

En segundo lugar, una de las peculiaridades que caracteriza el desarrollo en Latinoamérica en las últimas décadas es la rápida urbanización, acompañada de una tendencia a la concentración espacial de la población en las ciudades capitales y regiones metropolitanas. La proporción de la población urbana en la región aumentó del 53.8% en 1970 al 64.8% en 1980 y las proyecciones para el año 2000 son del orden del 75.2%, o sea, 466 millones de personas.

En tercer lugar, los modelos de desarrollo adoptados en la región han logrado una modalidad de transformación económica y social que, en la mayoría de los países latinoamericanos, evidencia grandes contradicciones.

La región en su conjunto acrecentó su capacidad productiva y tecnológica y demostró poseer gran potencialidad productiva y exportadora. Sin embargo, estos logros aparecen como insuficientes si se considera que a la vez se redujo el grado de autosustentación de la transformación económica y se incrementaron la dependencia y la vulnerabilidad externas mientras que la pobreza, en términos absolutos, siguió creciendo⁸.

Independientemente de las circunstancias internas y de las diferencias estructurales e históricas de los países, en general los planes de desarrollo han tenido como denominador común algunos valores básicos, como la modernización económica, social y política, el nacionalismo y el estatismo. Más recientemente, se ha hecho especial hincapié en el desarrollo tecnológico.

Este concepto de modernización apuntaba, en gran medida, hacia la idea genérica de constituir sociedades urbano-industriales que siguieran, a grandes rasgos, el modelo brindado por los países desarrollados.

Sin embargo, el crecimiento económico concentrado y la rápida urbanización han favorecido el aumento acelerado de la migración campo-ciudad, produciendo una modificación radical de la situación urbana en general y de la clase obrera en particular. El exceso

de mano de obra no calificada, por un lado, tendió a bajar los ingresos de los grupos más pobres, mientras que, por otro, en algunos países ciertas ramas de la industria crearon una fuerte demanda de mano de obra especializada, lo cual ha llevado a un alza desproporcionada de sueldos en comparación con las remuneraciones medias de los obreros de esos mismos países, favoreciendo así el surgimiento de nuevos grupos sociales que sustentaron de una u otra forma el estilo de desarrollo de este período.

Otra característica del proceso de desarrollo en este período es la convivencia en distintas instancias de poder de grupos sociales y políticos conservadores (tradicionales) y liberales (modernos). Casi como condición de funcionamiento de esta modalidad, se reprodujeron tendencias opuestas de incorporación y exclusión, integración y desarticulación, modernismo y heterogeneidad. "En efecto, la lucha de grupos altos y medios ya incorporados por mantenerse integrados a pautas de consumo de los países desarrollados se hace crecientemente costosa en recursos externos y ahorro en relación al ingreso nacional. Se refuerza la tendencia estructural al déficit de recursos externos y de acumulación. La concentración de partes de la inversión en la satisfacción del consumo de grupos reducidos la hace perder eficacia y exige elevar los porcentajes de acumulación, lo que a la vez presiona sobre el balance de pagos y refuerza la heterogeneidad. Esta última favorece la caída de los salarios reales, con lo que aumenta las posibilidades del consumo y la acumulación de los grupos de rentas altas"⁹.

Los modelos de desarrollo adoptados en el período 1950-1980 se caracterizan por la ambigüedad del desempeño económico y social de los grupos medios, los cuales crecieron en términos numéricos absolutos y se han fortalecido social y políticamente. Durante el proceso de ascensión social dichos grupos mostraron una tendencia a apoyarse en los sectores populares, pero en la medida en que se produjo una estabilización de sus posiciones fueron captados por los grupos tradicionales de poder, incorporándose a sus hábitos de consumo y apoyando políticamente el paradigma de desarrollo vigente.

Ese proceso de desarrollo basado en modelos de industrialización de los países del hemisferio norte, que se suponía iba a promover una incorporación

⁸ En un reciente estudio de la CEPAL, *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas* (serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile, 1985), se señala que en 1970 la pobreza urbana afectaba a 47 millones de personas en 1980 a 64 millones y la proyección para el año 2000 es de 102 millones. Esto significa que del total de los pobres de la región, el 42% en 1970 y el 49% en 1980 son urbanos; en el año 2000 estos últimos llegarán a ser alrededor del 60% del total de los pobres de la región.

⁹ CEPAL. *Op. cit.* p. 71

masiva de los estratos más bajos de la población a los beneficios del progreso por la vía del desbordamiento asociada a un movimiento obrero similar al ocurrido en Europa y en los Estados Unidos, no tuvo el resultado deseado. En realidad, lo que se desarrolló en la región fue un aumento cada vez más fuerte de la dicotomía entre los grupos incorporados a la sociedad formal y los grupos marginados, haciendo que esas dos culturas heterogéneas perdiesen muchos de los lazos tradicionales que anteriormente les permitían, aunque en forma precaria, ser compatibles.

Consecuentemente, la metropolización de América Latina y del Caribe, a pesar de las ventajas aparentes de la modernidad que ha concentrado, ha generado graves problemas para el proceso de desarrollo equilibrado en varios países, ya que muchas áreas urbanas de la región no ofrecen las ventajas comparativas que una gran concentración poblacional normalmente ofrece para el estímulo de la actividad productiva y la formación de mercados de consumo. Ellas más bien son un injerto entre islas de modernismo con asentamientos marginales -sin recursos humanos capacitados y sin ingresos ni servicios- que no sólo no estimulan la producción sin que son un lastre que demanda crecientes subsidios públicos.

Más que un simple reflejo de la heterogeneidad económica y social, las metrópolis latinoamericanas exhiben hoy la contradicción que caracteriza la dualidad de nuestras estructuras sociales y económicas. Por un lado, las islas de modernismo que "paradigmatizan" el progreso de la sociedad formal, conteniendo la ciudad formal, el estado formal y la economía formal. Por otro, el marenostrum de la pobreza donde se ubica el imperio de la informalidad económica, social, política y urbana que compone las barriadas, las callampas y las favelas.

Este paradigma urbano -concentrador y desequilibrador- no ha dado señales de haber sido modificado en los últimos años, aunque la crisis actual, además de imponer serios límites a la calidad de vida ciudadana, **no da cabida a imaginarse, ni a corto ni a mediano plazo, un retorno a las condiciones de crecimiento económico anteriores a ella.**

Como lo menciona Ricardo Jordán,¹⁰ "los problemas

del hábitat han sido tratados en América Latina de modo fragmentario e independientemente de las estrategias de desarrollo, y se han abordado, en general, desde la perspectiva de los programas gubernamentales de vivienda de interés social y de dotación de servicios. Veinte años de experiencia han mostrado que este tipo de políticas tiene pocos efectos sobre la calidad del hábitat humano y que éste ha seguido deteriorándose a pesar de que se ha concentrado una proporción considerable de las inversiones en dichos rubros y que durante las dos últimas décadas estos sectores contaron con un importante caudal de recursos externos".

Por lo mismo, es fundamental y urgente repensar acerca de los mecanismos adoptados para atacar los problemas del hábitat metropolitano regional y su congruencia tanto con los modelos de desarrollo existentes como con la realidad económico-social de Latinoamérica.

Desde el punto de vista de la congruencia el manejo de los problemas metropolitanos sufre de la misma ambigüedad que afecta a los modelos de desarrollo en general. Por un lado, el discurso formal, desde la segunda mitad del decenio de 1980, pregona el desarrollo económico asociado a la equidad social. Por el otro, los mecanismos utilizados para alcanzar este desarrollo apuntan hacia un modelo de modernización selectiva que a lo largo de los años a probado ser esencialmente concentrador de riquezas y espacialmente desequilibrante.

Por lo tanto, para que se haga un análisis objetivo de los paradigmas urbano y metropolitano de la región, con vistas a una mejor adecuación de éstos a la realidad actual, es absolutamente necesario considerar sus relaciones con las políticas económicas adoptadas por los países y con el objetivo de equidad "posible" que éstas puedan permitir en este período crítico de ajuste. **La consideración básica en esta fase deberá referirse a la maximización de las inversiones urbanas debido a que, a raíz de la coyuntura económica, será muy difícil presuponer una expansión de los gastos.**

En este sentido es muy posible que la congruencia entre la planificación metropolitana y la económica tenga como condicionante básico la comprensión del gasto público en las áreas metropolitanas la que, tomada en un contexto de equidad, posiblemente llevará a un cambio radical del paradigma urbano vigente. Este esfuerzo requerirá, además de racionalidad económica e imaginación política, de un ajuste del acervo de metodologías de planificación, y tam-

10 URBANIZACION Y CONCENTRACION URBANA EN EL PROCESO DE ASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: áreas críticas para la formulación de políticas. Santiago de Chile : S.n., 1985 (mimeo).

bién del acervo científico y tecnológico actualmente disponible en la región, considerados en un contexto de innovación.

El concepto de innovación, de acuerdo con una definición de Ignacy Sachs,¹¹ "resulta de un cambio con relación a una política, una acción o un comportamiento anteriores. Ella introduce una novedad en un contexto dado y en un tiempo dado, por invención, copia o adaptación. Sin embargo, este concepto de innovación, inspirado por Schumpeter, debería ser aumentado y calificado". Aumentarlo, por un lado, permitiría a las esferas de innovación ultrapasarse el campo puramente económico y calificarlo, por otro lado, introduciría un criterio de evaluación necesario para detectar innovaciones efectivas socialmente.

Los principales campos de innovación potencial propuestos por Sachs son cinco: los recursos humanos, los recursos físicos, la tecnología, la institucionalidad y los instrumentos de política pública. Los criterios que se han de utilizar simultáneamente para la evaluación de la innovación social en el campo urbano son los siguientes: máxima equidad social, eficiencia económica y sustentabilidad ecológica.

A estos supuestos, que se relacionan estrechamente con el tema de la congruencia entre el discurso y la acción de los planificadores urbanos de la región, debería agregarse que i) en las sociedades de la región existe de hecho una dualidad paradigmática que no es sólo consecuencia de determinadas circunstancias económicas, sino que es mucho más compleja aún, ya que deriva también de la heterogeneidad cultural que existe entre los diversos subgrupos socioculturales que viven en cada una de las naciones de la región; ii) los paradigmas de progreso y de bienestar social y económico, en un contexto de multiplicidad cultural, tienden a diferir de un grupo a otro en el interior de una misma nación, aunque frecuentemente posean algunos enunciados básicos comunes¹² y, iii) los grupos marginados de la

sociedad moderna de nuestros países poseen un gran potencial de aporte al desarrollo económico y social, y reconocer ese potencial puede abrir amplias perspectivas para el estudio, investigación y análisis de nuevos modelos de desarrollo urbano y metropolitano más adecuados económica y culturalmente.

A pesar de las limitaciones de profundidad y de espacio inherentes a un estudio de esta naturaleza, se pueden sacar algunas conclusiones tentativas referentes a la situación de los asentamientos urbanos de la región en general y al futuro de sus metrópolis en particular.

Los problemas del hábitat urbano latinoamericano han sido muy pocas veces, hasta hoy, relacionados objetivamente con el desarrollo económico y social de los países. Estos, en realidad, han sido tratados, tanto por los especialistas en la materia como por los planificadores en general, como un hecho físico e independiente de otras variables, solucionable a partir de una sumatoria de intervenciones sectoriales en el ámbito de las ciudades.

En las últimas décadas, tanto las desigualdades intra e interurbanas como las desigualdades intra e interregionales han tendido a ser analizadas a partir de una perspectiva autocentrada que ha llevado, frecuentemente, a exacerbar la disociación entre los paradigmas de calidad de vida, bienestar, organización social y espacial de las clases media y alta y los paradigmas de las clases de menor ingreso. Los efectos de esa disociación, además de afectar tanto la teoría como la práctica de la planificación tienden a ser económicamente gravosos y socialmente dañinos toda vez que el paradigma oficial tiende a basarse en patrones de calidad de vida que tienden a ser incompatibles con las condiciones económicas, sociales y culturales de los países de la región.

Como consecuencia de esta discrepancia de paradigmas, los patrones y estándares de los servicios urbanos y sociales que se adoptan en la mayoría de las ciudades y metrópolis latinoamericanas y caribeñas tienden a estar por encima de la capacidad de pago de la población, lo que exige fuertes subsidios para su mantención y, aún así, muchas veces son ineficientes.

La necesidad de cambios en el paradigma urbano actual, en un contexto de desarrollo con equidad y de crisis, es ineludible. Un sistema de gestión urbana que tienda a centralizar los servicios básicos, tanto por su dimensión actual como futura, así

11 SOCIAL INNOVATIONS IN THE URBAN SETTING : scope and evaluation criteria. 1985 (mimeo).

12 La idea de nación, un lugar común en la historia de los pueblos, es frecuentemente mal interpretada y ambigua así como la falacia de que ella significaría la unificación de pueblos que poseen una herencia cultural común, no resiste un análisis científico más riguroso. De hecho, "la unidad nacional es un fruto estrictamente político, simbolizado por un gobierno central independiente, casi siempre uniendo a personas que poseen herencias culturales distintas". Cyril Belshaw, *The Sorcerer's Apprentice - An Anthropology of Public Policy*, Nueva York, Pergamon Press Inc., 1976, p. 96.

como por el nivel de sofisticación tecnológica que tal centralización y crecimiento **tenderían a exigir, torna no viable la extensión del paradigma actual a todos los estratos de la población.**

Por otro lado, el arsenal teórico, metodológico y tecnológico presente, aunque se haya demostrado que es capaz de promover un **desarrollo acelerado de algunos segmentos de la sociedad urbana**, ha demostrado, sin embargo, su incapacidad **para distribuir los beneficios** de este proceso. Este hecho, en sí mismo, se constituye en una crisis dentro de la crisis: la crisis de la incapacidad de la élite intelectual y política para comprender su propia realidad y buscar, con la urgencia que se requiere, opciones que sean distintas al modelo vigente.

El carácter multisectorial e interdisciplinario que caracteriza ese campo tenderá a exigir del profesional una visión cada vez más holística de la sociedad. Han transcurrido treinta años de ensayos teóricos y experiencias de desarrollo que, por su característica de mimetismo a modelos foráneos, han sido incapaces de discernir la dimensión y la profundidad de la crisis de la sociedad urbana que marchaba oculta a nuestros ojos, pero *pari passu* con el desarrollo de las islas de modernismo.

Para acelerar este esfuerzo será fundamental, entre otras cosas, dar **un impulso más efectivo a la cooperación horizontal en la región** y, simultáneamente, contar con la comprensión y colaboración de los organismos internacionales, en el sentido de concentrar recursos financieros y técnicos en programas de investigación y formación de recursos humanos.

Finalmente, es necesario recalcar que una propuesta como esa sólo tendrá efectividad si se logra la participación activa de los diversos estratos de las sociedades de la región, para lo cual es tan fundamental que se involucren en el proceso funcionarios gubernamentales, políticos y empresarios como que se haga una buena difusión de tales programas entre todos los sectores de la sociedad.

5. HACIA UN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO GLOBAL Y DINAMICO

Lo fundamental que se debe exigir a los nuevos enfoques es que ofrezcan nuevas perspectivas para

resolver los problemas que se consideran constitutivos de la crisis urbana. Cabe tener presente que la actual recesión económica mundial, que a juicio de la mayoría tiene carácter estructural, constituye un agravante de la crisis urbana tercermundista. No se puede pensar en superar esta última confiando, como tal vez se hubiera hecho antes, en la afluencia de recursos externos. El esfuerzo principal deberá, necesariamente, basarse en la utilización de los recursos, habilidades y potencialidades existentes en los propios países.

La crisis urbana parece por lo tanto coinciden con el umbral de una etapa cualitativamente distinta del desarrollo económico mundial. Más aún, la posibilidad de superar esta crisis urbana estará muy probablemente condicionada por la capacidad de reacción y de poner en práctica nuevos órdenes económicos y sociales frente a la crisis económica.

5.1 CONDICIONES DE UN ENFOQUE DE LA CIUDAD

De acuerdo con el análisis precedente, las condiciones que debe cumplir un enfoque de la ciudad para abrir dichas perspectivas de superación de la crisis urbana, serían las siguientes:

- a) Lograr una correcta comprensión de las relaciones entre las **formas espaciales y los procesos sociales**, como las dos dimensiones de la realidad urbana. A este fin es necesario profundizar y mejorar el estilo interdisciplinario para abordar dicha realidad.
- b) Lograr una adecuada caracterización de la ciudad como una totalidad, donde la identidad del todo no se atribuya ni a las partes ni a un todo emergente (pues eso tiende a tornar estático el análisis). Por ese motivo, habría que emplear un nuevo concepto de totalidad; el de totalidad enfocada desde una actitud "relacional". En este caso la identidad está dada por las leyes que rigen las relaciones entre las partes. Así, las partes y el todo pueden cambiar, como de hecho ocurre, sin que se pierda la identidad. A juicio de Piaget "lo que importa no es el elemento, ni un todo que se imponga como tal sin que sea posible precisar de qué manera se impone, **sino las relaciones entre los elementos**, o dicho de otra manera, los procedimientos o **procesos de composición**; siendo el todo la resultante de

esas relaciones o composiciones cuyas leyes son las del sistema¹³.

- c) **Privilegiar el análisis de procesos más que de situaciones o problemas**, considerando que el estudio de estos últimos obedece más a valorizaciones sociales, contingencias políticas o modas que a un esfuerzo científico de comprensión de la ciudad. Por problema se entiende toda situación o aspecto de la realidad que sea percibido como insatisfactorio por una fuerza o grupo social capaz de actuar. La insatisfacción puede provenir de concepciones normativas o ideológicas acerca de cómo debería funcionar la sociedad, de temores ante el futuro, o de valores de solidaridad e igualdad entre los hombres, o bien, de la percepción de amenazas directas a los intereses individuales o de grupos. **Por proceso, en cambio, se entiende toda transformación continuada e importante en la organización interna del fenómeno global que se estudia** (en este caso, la ciudad)¹⁴. Ello permite llegar a identificar las leyes de transformación por medio de las cuales la totalidad bajo estudio está siendo reestructurada continuamente, más que intentar descubrir las causas en el sentido aislado que se deduce de una supuesta asociación atomista o la identificación de etapas o leyes descriptivas que gobiernen la evolución de totalidades independientes de sus partes¹⁵. Todo lo anterior **no significa que los problemas o situaciones no deban ser atendidos**. La cuestión es cómo hacerlo. En este sentido, parece ofrecer posibilidades la idea de un mecanismo, como forma de colocar los problemas o situaciones en relación con los procesos que hay tras ellos. Al estudiar un problema, debe entonces ponerse atención a los mecanismos, entendidos como los procesos que hay tras ellos. Al estudiar un problema, debe entonces ponerse atención en los mecanismos, entendidos como los procesos específicos que generan problemas. **Esta forma de estudiar los problemas, vinculándolos a procesos, permite superar el sesgo estático, descripti-**

vo y normativo de que suele adolecer la forma tradicional de estudiar la ciudad sobre la base de los problemas.

5.2 INTERDISCIPLINA Y RELACIONES ENTRE FORMAS ESPACIALES Y PROCESOS SOCIALES

En los acercamientos disciplinarios al estudio de la ciudad se plantean, implícita o explícitamente, relaciones entre formas espaciales y procesos sociales. En general, se trataría de conceptualizaciones insuficientes o inadecuadas, siendo la raíz de ello el considerar que lo espacial puede definirse y tratarse como algo autónomo respecto de lo social, esto es, como una variable externa aunque relacionada con las variables sociales. Esta deficiente conceptualización asume dos modalidades principales. Una de ellas considera lo espacial como variable dependiente o reflejo de lo social, la otra como variable independiente que puede ser manipulada para influir sobre lo social. El hecho de que ambas afirmaciones - aparentemente excluyentes- se hayan originado en la misma deficiencia conceptual, se demuestra por el cambio de ubicación del aspecto espacial. En efecto, éste aparece en los diagnósticos generalmente como variable dependiente, en tanto que su ubicación se invierte al aparecer como variable que puede ser manipulada para influir en lo social. Así, los análisis descriptivos de un geógrafo urbano, en los cuales lo espacial es espejo de lo social, pueden ser utilizados en las proposiciones o intervenciones de un arquitecto urbanista sobre el paisaje urbano como manera de actuar sobre la sociedad urbana.

Esta posición no es sólo criticable por su error teórico, sino también por sus connotaciones ideológicas. Aislar lo espacial como variable independiente (explicativa) del desarrollo significa necesariamente suponer que existe una suerte de simetría entre forma espacial y forma social¹⁶.

Esto, a su vez, equivale a presentar y tratar las diferencias sociales como meras diferencias territoriales.

13 PIAGET, J. El estructuralismo. Buenos Aires : Proteo, 1970.

14 SUNKEL, Osvaldo. La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina. Santiago de Chile : Comisión Económica para América Latina, 1981. p. 109, 110

15 HARVEY, David. Urbanismo y desigualdad Social. México : Siglo XXI, 1985.

16 YUJNOVSKY, Oscar. Notas sobre la investigación de la configuración espacial interna y las políticas de uso del suelo urbano en América Latina. En : Revista Interamericana de Planificación. Vol. 9, No. 35 (Sep. 1975).

5.3 LA PERSPECTIVA AMBIENTAL URBANA

Una definición provisional del problema ambiental urbano -que probablemente sería acogida por muchos- sería la que lo considerara como un desajuste importante y persistente entre las actividades y las necesidades humanas, de una parte, y las dotaciones materiales (construidas) o elementos de la biosfera, de otra. Se podrían distinguir dos tipos de problemas ambientales urbanos: los derivados del desarrollo, consistentes básicamente en actividades humanas que depredan el medio natural (contaminación ambiental); los derivados del subdesarrollo, que emanan principalmente de la insuficiencia de la dotación en relación con el volumen de necesidades humanas (déficit de viviendas sociales, por ejemplo) y que, por lo mismo, se traduce en su depredación. En las ciudades del Tercer Mundo se combinan ambos tipos de problemas ambientales.

Sin embargo, una adecuada perspectiva ambiental, no debiera centrarse en los problemas -cuyo reconocimiento como tales radica en buena medida en cuestiones de moda o de oportunismo social- sino en el análisis de los procesos que los producen. El hecho de centrarse en procesos ambientales constituye uno de los tres requisitos de un enfoque de la ciudad discutidos en este capítulo y que aquí denominamos perspectiva ambiental urbana.

Los otros dos requisitos del enfoque denominado perspectiva ambiental urbana serían, por tanto, centrarse en la comprensión de las relaciones complejas entre formas espaciales y procesos sociales, y en usar el concepto de totalidad enfocada desde una actitud relacional. En cuanto a lo primero, el estudio de los procesos ambientales privilegiaría la comprensión de la dialéctica de condicionamiento y sobreconformación existente entre actividades necesidades humanas, por una parte, y dotaciones materiales y elementos de la biosfera, de otra. La aplicación de una perspectiva ambiental urbana significa promover, ineludiblemente, un estilo interdisciplinario de comprensión de la realidad urbana. En cuanto a lo segundo (totalidad), la perspectiva ambiental urbana estaría orientada en gran medida a la totalidad enfocada desde una actitud relacional. Ello es así porque, al hacer radicar la identidad del todo en las leyes que gobiernan las relaciones entre sus partes se estaría incorporando implícitamente la posibilidad del cambio estructural, lo que los otros conceptos de totalidad discutidos no hacen al radicar la identidad del todo ya sea en partes o en un todo fijos.

Al mismo tiempo, esta forma de totalidad está más de acuerdo con la idea de privilegiar la dialéctica de condicionamiento y sobreconformación en los procesos ambientales. Justamente, a juicio de Harvey,¹⁷ todo intento de crear una teoría interdisciplinaria con respecto a fenómenos tales como el urbanismo, el desarrollo económico y el medio ambiente ha de recurrir forzosamente al método estructuralista operacional (totalidad enfocada desde una actitud relacional) descrito por Piaget¹⁸.

Debe advertirse que esta perspectiva ambiental urbana, aunque tiene la pretensión de llegar a constituir un camino hacia estudios y teorías de la ciudad, no constituye una nueva disciplina que venga a suplir los enfoques disciplinarios tradicionales.

Tal como su nombre lo indica, se trata de una perspectiva interdisciplinaria más que de una disciplina.

La relación entre la perspectiva ambiental urbana y los enfoques disciplinarios tradicionales no es de competencia sino de complementariedad. En el gráfico de página siguiente se representa la realidad conformada por dimensiones verticales y horizontales. Ha sido característico de las disciplinas sociales organizadas en torno a las dimensiones verticales (economía, sociología, etc.) y a la dimensión horizontal espacial que aquí interesa (geografía, urbanismo) dar muy poca atención a las zonas de cruce del diagrama (achuradas).

Las disciplinas verticales han consistido en estudios de los problemas en la ciudad al no abordar la zona de cruce con la dimensión espacial. Incluso las zonas de cruce con lo temporal han sido sólo parcialmente abordadas, debido a la preferencia de la economía por modelos ahistóricos y de la sociología por el estudio de lo actual. Las disciplinas horizontales centradas en la dimensión espacial tampoco se han ocupado de las zonas de cruce al pretender estudiar leyes y estructura espaciales como si éstas fueran autónomas respecto de lo social.

La perspectiva ambiental urbana estaría centrada en las zonas de cruce del gráfico porque en dichas zonas es posible localizar los procesos ambientales, tal como se los ha definido. Tomando en cuenta que

¹⁷ Ibid

¹⁸ PIAGET, J. *Op. cit.*

Estos procesos ambientales, como todo proceso y fenómeno real, exceden los límites disciplinarios convencionales, lo interdisciplinario pasa a ser constitutivo de dicha perspectiva. Así, la perspectiva ambiental urbana comprende todas las zonas cruce. Estudios de este tipo son, por ejemplo, los de la urbanización en relación con el desarrollo económico, los de los procesos especulativos y renta de la tierra, los estudios antropológicos sobre las redes de supervivencia vinculadas al vecindario, los centrados en la percepción social de espacio urbano (desde la perspectiva de ciertos arquitectos y de la geografía social), los estudios explicativos de los procesos de cambio de uso del suelo que componen el desarrollo de las ciudades (densificación y expansión, etc.).

Aparte de los innumerables problemas conceptuales que pudieran existir en lo que aquí se ha intentando proponer, hay una imprecisión respecto de la cual los autores tienen plena conciencia. Se trata de la diferencia, no examinada en estas páginas, entre problemas y procesos ambientales, de una parte y problemas y procesos urbanos, de otra.

En general, podría concluirse que los conceptos adelantados en esta dirección representan más un desafío y una tarea que un logro.

6. DISCUSION DE ASPECTOS RELEVANTES DE LA CRISIS URBANA

En esta parte del trabajo se esboza la discusión de algunos aspectos resaltantes de la crisis urbana tercermundista vinculada con los principales conceptos de la perspectiva ambiental urbana propuesta.

6.1 ¿Son irreversibles los problemas constitutivos de la crisis urbana?

Cabe preguntarse cuáles son las razones que hacen que la crisis urbana de las grandes metrópolis parezca irreversible. Es evidente que detrás de ello está presente la idea de la masificación. Por ejemplo, las enormes zonas que albergan importantes volúmenes de familias consideradas marginales continúan expandiéndose más rápido que el conjunto de la ciudad; la enorme y creciente cantidad de vehículos y viajes altamente concentrados en el tiempo y el espacio urbano y la consiguiente disminución de las condicio-

nes de accesibilidad y seguridad; la disminución de la calidad de vida vinculada al agravamiento de problemas ambientales como la contaminación del aire, acústica y de las aguas de riego y la escasez de viviendas y de servicios de redes, especialmente agua potable. Estos parecen ser, para el común de los habitantes, problemas irreversibles en las grandes urbes tercermundistas.

¿Obedecerá esta visión pesimista en gran medida, por un parte a que las personas perciben los problemas y sufren sus efectos, pero no tienen conciencia de los procesos que los generan y, por otra, a la gran complejidad que han alcanzado las metrópolis? De tal forma, lo determinante es la imagen de la metrópolis como caótica, desordenada e irracional. Antes la ciudad tenía un orden simple y entendible; ya no lo tiene; y éste se habría perdido irremediadamente.

¿Será posible modificar esa manera de pensar desviando la atención de los problemas hacia los procesos que los generan (cuestionando así, en efecto, la convicción de que lo actual pueda ser considerado un caos y no un determinado orden, por mucho que éste no se perciba fácilmente)? ¿Qué variante se introduciría si se tomara conciencia del largo proceso histórico de evolución y consolidación de las aglomeraciones urbanas, en que el hombre ha debido ir sobreponiéndose a los condicionamientos ambientales y espaciales que, en cada época, parecían limitar irreversiblemente la posibilidad de que aumentara su tamaño? En tal sentido, la percepción del proceso dialéctico de condicionamiento y sobreconformación podría hacer aparecer la actual crisis determinada por el tamaño como una más. Cabe preguntarse, entonces, si es posible la sobreconformación que permita superar la llamada crisis urbana actual. Parecen existir dos posibilidades, al menos teóricamente. **La sobreconformación basada en un nuevo avance tecnológico y aquella basada en cambios en las formas de organización social.** En cuanto a lo primero, los problemas más relevantes de la crisis urbana (como los de transporte, escasez de viviendas y contaminación) no parecen obedecer a la falta de desarrollo tecnológico. La cuestión parece vincularse, más bien, a **la organización y racionalidad social** imperante en las metrópolis. ¿Acaso la búsqueda actual de tecnologías apropiadas que en todo caso generalmente equivale a rescatar tecnologías más simples en desuso) no está en el fondo apuntando a nuevas formas de organización social?

6.2 ¿Son los problemas constitutivos de la crisis urbana producto del excesivo tamaño y acelerado crecimiento de las metrópolis?

Una respuesta afirmativa categórica a dicha pregunta -como la que usualmente se daría- implica dos deficiencias conceptuales ya examinadas. Las complejas relaciones entre formas espaciales y procesos sociales se reducirían a un determinismo consistente en que la forma espacial es la causa de una serie de problemas sociales en la ciudad (o problemas urbanos) y una concepción de totalidad emergente según la cual las características del todo (tamaño de la ciudad) aparecen como explicación biunívoca de la dinámica de las partes (esto es, de los problemas en la ciudad).

A modo de ilustración, resulta sugerente considerar el problema del transporte que es uno de los que en mayor medida suele atribuirse al excesivo tamaño de las ciudades. Como lo señala Owen,¹⁹ la historia dice que los problemas del transporte han constituido uno de los principales problemas de las ciudades durante muchos años -por tanto, en ciudades de tamaños variables- con independencia del tipo de tecnología del transporte utilizada. En Boston se construyó un ferrocarril subterráneo a principios de siglo, cuando la ciudad tenía apenas 600 mil habitantes, para solucionar los problemas de tamaño, las ciudades sufren problemas de transporte interno cuya agudización posterior no sería un simple efecto del aumento del tamaño. Por otra parte la explicación del tamaño excesivo suele ir acompañada de aquella que señala que los problemas se originan en la escasez de recursos de inversión, lo que sería particularmente grave en los países del Tercer Mundo. A este respecto, Owen señala que al parecer cuanto más opulenta es una nación, y cuanto más adelantada se halla su tecnología, menos éxito suele tener en la resolución de sus problemas de tráfico.

Parecería entonces necesario explorar los factores relativos a la forma o estructura urbana y la distribución de los costos y beneficios del desarrollo urbano y, en general, los sistemas de organización social. En este sentido, es fundamental estudiar el divorcio entre

apropiación privada de beneficios y socialización de costos. Entre éstos últimos, destacan los ambientales se llega de esta manera a concluir que resulta necesario identificar aquellas que rigen las relaciones entre actividades y grupos urbanos (totalidad enfocada desde una actitud relacional) y profundizar la comprensión de las relaciones entre fuerzas y factores sociales y económicos, de una parte, y fenómenos ambientales y formas especiales, de otra.

6.3 ¿Es inevitable el territorio del medio físico natural y construido que se observa en las metrópolis?

Esta pregunta apunta directamente a gran parte de los problemas ambientales urbanos (según la definición que figura anteriormente), exceptuados aquellos en que el desequilibrio entre necesidades y medio físico deriva el déficit de dotaciones materiales. Además es una pregunta que replantéa lo discutido en el punto 1 de ésta misma sección, si bien refiriéndose específicamente a este tipo de problemas ambientales.

¿Qué influencia tiene en persecución del territorio como un fenómeno inevitable el hecho innegable de que, como tanto en los análisis como en las soluciones, la atención aparezca centrada en lo físico y no en las relaciones entre lo físico y lo social? Es decir, ¿En qué influye la carencia de una perspectiva ambiental adecuada? ¿Es posible identificar causas cuando la atención se fija casi exclusivamente en los problemas (efectos) y no en los procesos que los generan? Al aplicar en este enfoque estático es casi imposible no atribuir la explicación del deterioro a la ciudad misma y a su tamaño. Consecuentemente, las políticas urbanas no pueden sino enfrentar los efectos a través de programas de remodelación y conservación. La acción social sobre las causas aparentes -la ciudad misma y su tamaño- excede toda posibilidad de la planificación urbana y, en gran medida, de la planificación general. Así, como se actúa sobre los efectos en la práctica resulta inevitable que por efecto de causas intocadas -sean estas las aparentes u otras- vuelvan a aflorar los problemas, e incluso agravarse, en ciertos casos, como en el de las remodelaciones que casi siempre crean un déficit de espacios construidos superior al que resuelven. La imagen del territorio físico como algo inevitable, ¿no estará, al menos parcialmente, radicada en la constatación de éste fenómeno?

¹⁹ OWEN, Wilfred. El transporte : la clave del futuro de las ciudades. En : PERLOFF, ed. La calidad del medio ambiente urbano. Barcelona : Oikos-Tau, 1973.

Lo dicho permite entender porque es tan fuerte la idea del deterioro físico como inevitable. Pero faltaría por

discutir lo fundamental: ¿es o no inevitable? Es obvio que ello dependerá del tipo de causas que se identifique. Si se tratara de la ciudad misma y su tamaño, el deterioro sería inevitable. Quedaría por demostrar la conexión necesaria entre ambos fenómenos (tamaño y deterioro). Ello podría argumentarse por dos vías. Primero, el tamaño creciente de las aglomeraciones urbanas produce una transformación en la conducta. Por ejemplo, se podría destacar el gregarismo entendido como algo adquirido de igual forma que en ciertas especies animales,²⁰ y la pérdida de una conciencia ambiental. Resulta convincente atribuir la totalidad o el grueso de los problemas de deterioro físico a una relativa pérdida de conciencia ambiental del habitante urbano.

La segunda forma de vincular tamaño y deterioro es por la vía de argumentar que una intervención creciente sobre los ecosistemas naturales termina por deteriorarlos inevitablemente. Lo cuantitativo deviene en lo cualitativo (esto es, en la aparición del deterioro del ecosistema). Sin embargo, ¿no está acaso esta explicación fundada en reconocer una sola forma posible de intervención sobre los ecosistemas naturales? En cuanto a la producción y generación de desperdicios -causa principal del deterioro del medio natural- ¿se justifica asimilar mecánicamente actividades productivas a gran escala con generación de hechos? Según Gutman lo que sucede es que no se atiende el hecho de que el residuo en sociedades con economías de mercado se encuentra económicamente determinado. Una técnica dirigida a la privatización de beneficios y socialización de costos aprovecha el uso indiscriminado del ambiente en el proceso de producción; la naturaleza aparece como potencia del capital en el proceso social de producción moderno.

Si se identificaran otras causas del deterioro que no fueran la existencia misma de la metrópolis, quedaría abierta la posibilidad de que aquél no fuera inevitable. Si la única causa fuere el tamaño de las metrópolis ¿no debería esperarse acaso una proporcionalidad directa entre tamaño urbano y grado de deterioro del medio físico? Como tal proporcionalidad no parece darse al comparar distintas metrópolis debería considerarse la existencia de otras causas. En concreto ¿cuál es la influencia de la organización y dinámica social en las zonas específicas de intervención sobre

el medio físico? Gudman señala la importancia de la dinámica social (conformada por la racionalidad económica, la renta diferencial, la rotación del capital y la internalización de beneficios y externalización de costos, entre otros) en la generación de los problemas ambientales²¹.

6.4 El relativo fracaso de la planificación urbana. ¿Es un problema de enfoque o tan solo de ejecución técnica y de capacidad tecnológica?

El objetivo general de la planificación urbana ha sido la búsqueda de un desarrollo urbano eficiente, equitativo y ordenado. Confluyen a ello dos estilos, uno de los cuales aborda la ciudad como conjunto y trata de sustituir el desorden existente por un orden de fuerte contenido formal y estético (planes metropolitanos de uso del suelo, **new towns**); el otro privilegia el mejoramiento físico de barrios y de sectores de la ciudad, con una concepción implícita de totalidad atomista (seccionales, remodelaciones).

Por otra parte, en cuanto a las relaciones entre forma especial y procesos sociales, la planificación urbana, tradicionalmente reactiva centra su acción sobre lo físico, regulando y ampliando las dotaciones materiales con el propósito de ajustarse a las necesidades sociales. La regulación de las estructuras urbanas -entidades como un par dialéctico entre dotaciones materiales y usos sociales- tiene un doble carácter: en el corto y mediano plazo, las reglas de uso del suelo y las inversiones urbanas (esto es, la planificación urbana) actúan sobre las dotaciones materiales, por esa vía, condicionando los usos sociales; y en el largo plazo son los usos sociales (determinados por el desarrollo económico y social y la división del trabajo) los que van condicionando las decisiones de inversión y de destino de las dotaciones materiales²².

¿Tiene sentido intentar la aplicación de nuevos instrumentos técnicos y metodologías de acción dentro de

20 MORGAN, Eliane. La ciudad en crisis.

21 GUTMAN, Pablo. Medio ambiente urbano : interrogantes y reflexiones. Presentado en : Seminario Industrialización, Recursos y Medio Ambiente en América Latina (1980 : Cumaná).

22 BROWNE, Enrique. La eficiencia de la ineficiencia. *En*: Eure revista latinoamericana de estudios urbano regionales. Santiago de Chile. No. 5.

dicho marco conceptual de la planificación urbana para superar el desafío planteado por la crisis urbana? o ¿sería necesario una reformulación conceptual que no se concentre meramente en las dimensiones físicas de la realidad y supere concepciones de la ciudad como un todo que resultan inadecuadas; y supere un enfoque basado en problemas coyunturales que conduce a una planificación de carácter reactivo?

Lo que se ve con claridad es que **las políticas urbanas futuras deberán ceñirse a ciertos criterios orientadores vinculados al actual contexto de crisis urbana y económica.**

En cuanto a lo económico deberá tenerse en cuenta que los recursos financieros -especialmente aquellos en moneda dura- no van a crecer de manera significativa en los próximos años (si es que lo hacen). Ello obligará a fijar estrictas prioridades, obtener el máximo rendimiento de los escasos fondos disponibles y proceder a reasignar fondos de acuerdo con las prioridades fijadas. Por otra parte, las dimensiones ambientales de la crisis urbana en un contexto de restricción económica como el descrito, hacen indispensable enfatizar objetivos y logros como los siguientes: aprovechar el máximo la infraestructura urbana donde existe generalmente una capacidad ociosa significativa; dedicar recursos y empleo al mantenimiento y conservación del medio ambiente natural y construido, lo que ayudaría a mejorar las condiciones de vida y la productividad, extendiendo la vida útil del capital y los recursos naturales; buscar el máximo aprovechamiento de los flujos de materiales, energía, bienes y servicios, desechos, etc. mediante oportunidades de aprovechamientos múltiples reciclaje, etc.; mejorar la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía; y dar un uso óptimo a los bienes materiales importados.

Dado el carácter estructural de las crisis urbana y económica, es muy probable que tiendan a ser constantes estos pies forzados de las políticas urbanas. De ser así, puede anticiparse la necesidad de un cambio sustantivo del enfoque subyacente a la planificación urbana. Se ha señalado anteriormente que las ciudades han debido enfrentar sucesivas crisis de tamaño o a lo largo de la historia y que ellas han sido superadas mediante un esfuerzo social que se han denominado "sobreconformación". La actual crisis urbana requerirá esfuerzos de este tipo. Tendrán, sin embargo, algunas particularidades. Por una parte -en términos físicos y tecnológicos- los esfuerzos de sobreconformación no estarán orientados al desarro-

llo de una tecnología que permita superar o denominar la naturaleza, como ocurrió en épocas pasadas. **Más bien, el desafío es desarrollar tecnologías que, garantizando un mismo nivel de bienestar que las convencionales tiendan a minimizar la intervención sobre los ecosistemas de soporte de las grandes ciudades.** (extracción de materiales, energía y producción de desechos). Por otra parte, deberán también hacerse esfuerzos de sobreconformación en términos de la organización social. Se trataría de rebajar las demandas per cápita de dotaciones materiales urbanas mediante reajustes de la organización social.

De tal forma, la planificación urbana futura deberá superar sus sesgos reactivos y el énfasis en lo meramente físico y reemplazarlos por un enfoque más integral, que permita prever los problemas, y que, en suma, fomente acciones de sobreconformación como las descritas.

6.5 El tipo y nivel de conciencia social que se observa ante la crisis urbana y, especialmente; frente a su dimensión ambiental ¿Son suficientes para esperar una reacción social efectiva?

El tipo y nivel de conciencia ambiental depende en forma importante de la estructura social. Los grupos dominantes enfatizan aquellos problemas que los afectan directamente, generalizándolos como si tuviesen igualmente primera prioridad para el conjunto de la población. No es casual la desproporcionada importancia otorgada a los problemas de la contaminación atmosférica o a la congestión en las metrópolis latinoamericanas, frente a problemas tanto o más urgentes de vivienda, salubridad, salud, nutrición, etc.; se otorga entonces, más importancia a aquellos problemas ambientales homogéneamente distribuidos, más relacionados con la calidad de vida de la población en general, y no con el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población mayoritaria²³.

La reacción social de los grupos dominantes tiende, por tanto, a favorecer acciones que apuntan a remover efectos más que causas.

23 GUTMAN, Pablo. *Op. cit.*

Las soluciones son, por lo mismo, parciales y están basadas en inversiones crecientes con un fuerte énfasis tecnológico. El caso del transporte urbano -tal como fuera señalado anteriormente²⁴ es un claro ejemplo de ello. ¿Se puede esperar de estos sectores sociales algún tipo de reacción alternativa que implique transformaciones en la organización y racionalidad sociales? ¿Qué nivel y acumulación de problemas es necesario alcanzar para forzar dicho tipo de reacción social?

En el otro extremo de la estructura social, los grupos urbanos marginados presentan un tipo de "conciencia ambiental" radicalmente distinto. Los problemas que realmente les importan son aquellos subestimados como problemas ambientales por los sectores dominantes (y la "opinión pública" que éstos influyen). Se trata de problemas transgeneracionales que, por tanto, no son vinculados por estos grupos con el lenguaje y conceptos ambientalistas de moda que se centran en problemas nuevos. De tal manera, estos grupos desarrollan un tipo de conciencia ambiental, no exteriorizada como tal, dependiente en gran medida de la lógica de sobrevivencia que otorga un sello peculiar a sus vidas. La superación de condicionamientos am-

bientales directos y muy básicos vinculados a la alimentación, la protección, el abrigo y la salud, dentro de una situación de gran precariedad, va determinando una dinámica social distintiva. La reacción de sobreconformación de los pobres urbanos es eficiente (con pocos recursos se consigue mucho: sobrevivir e, incluso progresar gradualmente, como es el caso de la autoconstrucción de viviendas); es además destacable por el alto grado de reciclaje de materiales y desechos; aunque, también desde el punto de vista ambiental, al tratarse de una reacción orientada permanentemente a superar los problemas del momento, favorece, en la obtención y uso de recursos, un efecto depredatorio (deterioro de dotaciones sometidas a sobreuso y de los ecosistemas de soporte energético).

Tal vez en las áreas de asentamiento precario en la periferia de la metrópolis del Tercer Mundo, caracterizadas por la construcción a escala ampliada de un hábitat en tales condiciones de precariedad ambiental, esté el germen de la dinámica social que habrá de conducir a la superación de aspectos sustantivos de la actual crisis urbana.

24 OWEN, Wilfred. *Op. cit*

ENSAYOS FORHUM No. 10



GESTION URBANA: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS
A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

MILITAO RICARDO (BRASIL)

GESTION URBANA: DESAFIOS Y PERSPECTIVAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

INTRODUCCION

Es abundante la literatura existente sobre el problema de la urbanización acelerada en América Latina. Este trabajo, más bien ingresa al terreno de los sistemas elegidos por las administraciones urbanas para enfrentar dicho problema. No se trata del estudio de las causas de la formación de las ciudades, sino más bien de entender los agentes responsables de su dinámica y relacionar posibles caminos de gestión para ciudades que presentan situaciones muy dispares y demanda de servicios en situaciones extremas.

Lo que se expone a continuación son las observaciones de 30 años de actividad en el desarrollo urbano, en organismos públicos a nivel municipal, estadual y federal especialmente en Brasil.

1. DIMENSION DEL PROBLEMA A ADMINISTRAR

Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística IBGE, en el período 1970/1980 la población brasileña total creció 2.49% y la población urbana el 4.44% al año, lo que representa una fuerte reducción, comparada con las tasas de crecimiento de la década de 1960/1970. Aunque no estén disponibles los datos que debería arrojar el censo de 1990 sobre la real situación poblacional de Brasil, estudios preparados en 1989 sobre la dinámica demográfica del país indican que continuaría la reducción de los índices de crecimiento de la población. Proyecciones del Instituto de Planeación Económica y Social de la Presidencia de la República - IPEA/IPLAN - para los períodos 1980/1990 y 1990/2000, indican índices de crecimiento para la población urbana en esas décadas de 2.88% y 2.26% al año respectivamente.

Aún con tal reducción el aumento del número absoluto de la población será elevado estimándose la población del país en 146 millones de habitantes en 1990 y 170 millones para el año 2000. De esta población, se

estima que 108 millones en 1990 y 135 millones en el año 2000 vivirán en áreas urbanas.

Estos datos están apoyados en el criterio oficial que considera población urbana a todos los pobladores que viven en el asentamiento humano principal de un municipio, pero, aunque estimemos como urbana solo la población de asentamientos con 20,000 habitantes o más, se obtiene que de 50 ciudades de esa dimensión que tenía Brasil en 1940 pasó a 393 en 1980. El crecimiento del número de esas ciudades consideradas por volumen de población puede ser verificado en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 1

Volumen de población (habitantes mil)	Número de ciudades 1940	Número de ciudades 1980
500 y +	3	14
100-499	8	60
50-99	11	75
20-49	28	244
Total	50	393

Fuente: Urbanização no Brasil: Retrospectiva, Componentes e Perspectiva. Martine, George - Beltrão, Kaizô - Camarano, Ana Amélia y Neupert, Ricardo.

Como en Brasil hay más de 4.000 municipios, es claro que no están representadas en el cuadro anterior más de 3.600 ciudades que se podría llamar de pequeña dimensión. Así además de un crecimiento esperado de 27 millones de habitantes urbanos a lo largo de la década de 1990, la distribución de esta población cubre ciudades de la más variada dimensión.

Las nueve regiones Metropolitanas (conurbaciones que se institucionalizaron en la década de 70 y que engloban de 3 a 34 municipios cada una) Belem, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba y Porto Alegre, contendrán 61 millones de personas y representarán un problema de administración muy especial por ser

ciudades que contienen varios municipios; el mismo que se repite en las aglomeraciones urbanas que corresponden a nuevas conurbaciones en proceso.

En cuanto al saneamiento, al cual el Gobierno Federal conjuntamente con los Estados le viene dedicando especial atención a partir de 1970, la situación de esos servicios es la siguiente.

Cuadro No. 2

TIPOS DE SERVICIOS	Regiones Metropolitanas		Aglomeraciones Urbanas		Ciudades con 100.000 Hab. y más	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
% hogares urbanos ligados a la red de agua potable	60,4	80,2	65,0	81,7	59,9	79,7
% hogares urbanos con instalación sanitaria	54,4	58,8	51,8	64,0	47,4	65,3

Fuente: Evolução de Rede Urbana no Brasil - periodo 1970-1980
Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU

Hasta el año 2000, considerando los cambios sociales que podrían conducir a la reducción del tamaño de las familias, deberían constituirse aproximadamente 7,8 millones de nuevos hogares. Esto significa la necesidad de 780.000 habitaciones nuevas con sus correspondientes conexiones de servicios cada año en la década del 90, para no agudizar el déficit actual. A esas demandas se van a sumar las necesidades de transporte, educación, salud, drenaje, vías y por supuesto generación de empleo.

Los cambios en la economía de Brasil ocurridos en los últimos años promovieron la capacidad de las ciudades para albergar una creciente población, inicialmente originada por la migración rural-urbana y hoy acentuadamente proveniente del crecimiento de la propia población urbana así como los desplazamientos producidos de una ciudad a otra, consecuencia del mayor desarrollo comparativo de algunas ciudades. Esto ocasiona no solo problemas de habitación y servicios, sino un déficit en la oferta de empleo formal y el surgimiento de una inmensa variedad de formas de obtener renta, utilizando los espacios públicos, lo que a su vez se constituye en otra de las esenciales necesidades a ser atendida por las ciudades en esta década.

Con la extinción del Banco Nacional de habitação - BNH a mediados de la década de 80, perdió el país el principal instrumento técnico y financiero para el desarrollo urbano. El programa de saneamiento que conducía ese organismo, tuvo continuidad por haberse trasladado casi en forma integral al nuevo organismo financiero encargado de tales actividades. Sin embargo, la cartera de tierras del BNH, el instrumento más importante para la ordenación urbana, por su capacidad para intervenir no solo en el mercado de tierras sino especialmente en la ciudad, mediante la compra de áreas destinadas a programas de vivienda, se perdió definitivamente. Esta acción conducirá en el mediano plazo a elevados costos de operación de las ciudades en Brasil.

2. ESTRUCTURA JURIDICA INSTITUCIONAL

El Brasil es una república federativa compuesta por 26 Estados, un distrito Federal en el que se localiza la capital del país que es la ciudad de Brasilia y más de 4.000 Municipios. Los Estados están divididos en Municipios que, de acuerdo con la nueva constitución, son integrantes de la federación al lado de los Estados y del Distrito Federal.

El país tiene así tres esferas de gobierno¹ que gozan de autonomía constitucional, lo que brinda la posibilidad de legislar a cada una de ellas. Los tres tipos de gobierno están constituidos por Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con excepción del Municipio que no dispone de poder jurídico.

En el Municipio el Poder Ejecutivo está representado por el Prefecto, el mismo que en caso de falta es sustituido por el Viceprefecto, y las funciones legislativas, son ejercidos por la Cámara de Vereadores (Concejales). Todas estas instancias se eligen por el voto directo, secreto y universal².

Las Leyes Orgánicas de cada Municipio son establecidas por los mismos, por medio de su Cámara de Vereadores y deben ser compatibles con la Constitución del Estado en que están ubicados, y estar de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución de la República.

¹ Prefiero la denominación de esferas de ámbitos de gobierno de la de niveles, ya que la última da una idea de subordinación y no de administraciones paralelas.

² De responsabilidad del Gobierno Federal.

3. COMPETENCIA Y RESPONSABILIDADES

El grado de autonomía de los municipios para cumplir con sus funciones, principalmente la de gestión urbana, ha sufrido variaciones en Brasil a lo largo del tiempo, pero en el período analizado en este documento, siempre fue superior a la de otros países de América Latina. En su aspecto formal, o en la práctica, esta autonomía incluye la independencia para la promulgación de leyes en asuntos de su competencia, sin cualquier intervención de otra esfera de gobierno, la mayor disponibilidad de recursos financieros con uso no condicionado; y estructura institucional independiente. También es de esa tradición la elección directa de sus alcaldes y de los integrantes de las Cámaras de Vereadores (Consejos Municipales), los mismos que tienen sus funciones establecidas dentro de un sistema presidencial en que el Alcalde como cabeza del ejecutivo tiene una gran independencia de acción mientras que el Consejo como organismo legislativo establece las leyes y fiscaliza la acción del ejecutivo.

La Constitución de 1967, promulgada durante el gobierno militar ocasionó, una mayor centralización por la concentración y control de los recursos financieros por parte del Gobierno Federal, el cual condicionó el uso de los mismos a normas generales, no siempre igualmente válidas para todas las regiones de un país como Brasil. La autonomía política también sufrió por la intervención de los Estados en un grupo de importantes ciudades que fueron consideradas como de seguridad nacional.

La nueva Constitución, aprobada en 1988, tiene por el contrario, en la descentralización administrativa y financiera una de sus principales características y prevé el progresivo pasaje de responsabilidades del Gobierno Federal hacia la administración de los Estados y Municipios. Un ejemplo de ello es que, del total de recursos tributarios recaudados por todas las esferas de gobierno, la Constitución de 1967 distribuía 45% para la instancia Federal, 37% para los Estados y 18% para los Municipios. La nueva Constitución, asigna 36% de los recursos tributarios para el Gobierno Federal, 40% para los Estados y 24% para los Municipios, que obtienen así el más importante aumento porcentual de ingresos tributarios.

Con la reducción de recursos en la esfera Federal ésta se retira del apoyo a las actividades urbanas e inicia el desmantelamiento final de la estructura institucional

y de recursos financieros y humanos, organizada para ese fin. Ya antes de esa reducción de recursos, la administración nacional del período 1985 a 1990 fue especialmente negativa por la creación del Ministerio de Habitacao y Urbanismo, que agrupó a las instituciones que estaban encargadas de manejar los problemas urbanos en el gobierno federal. Este Ministerio fue usado en su fase final hasta su extinción, en fines políticos partidarios.

De acuerdo con la Constitución de 1988 a los Municipios les cabe legislar sobre asuntos de interés social; instituir y recaudar tributos; crear, suprimir y organizar distritos; prestar servicios públicos de interés local, incluido el transporte colectivo; mantener, con la cooperación técnica y financiera de los Estados, los servicios de Educación y Salud; promover el ordenamiento territorial por medio de la planificación y control del uso del suelo; promover la protección del patrimonio histórico y cultural; y complementar la legislación federal en lo que corresponda al ámbito municipal.

Una seria limitación, aún existente, para la autonomía local, es el sistema de responsabilidades compartidas, en algunas competencias, entre el gobierno Federal, Estadual y Municipal, pero especialmente entre el Gobierno de los Estados y las Municipalidades. La incertidumbre sobre los niveles de responsabilidad de cada uno, sumada a las posiciones político partidarias e inclinaciones personales de los administradores, lleva a conflictos de jurisdicción, duplicidad de esfuerzos, falta de coordinación y, muchas veces desatención a algunos servicios, por parte de las dos administraciones.

Con la nueva Constitución también es reforzado el poder Legislativo, que pasa a dividir con el Ejecutivo responsabilidades en el campo de la administración, y la participación popular gana derechos, (y no más la buena voluntad de la autoridad de turno) pues además de elegir la administración por el voto directo, puede presentar proyectos de ley por iniciativa popular, a nivel del municipio, de la ciudad o del barrio a que pertenece.

Toda la ciudad con más de 20,000 habitantes debe tener su Plan de Desarrollo, aprobado por la Cámara de Vereadores y por tanto transformado en ley municipal. Esta última medida fue contemplada en las leyes orgánicas de algunos Estados en el pasado, pero tuvo una existencia meramente formal.

Los institutos jurídicos urbanos están poco desarrollados en el Brasil, comparados con otros países como

el Ecuador. Algunos dispositivos legales nuevos fueron incorporados a la última Constitución, pero dependen de leyes que los reglamenten. Entre estos cabe referir: la parcelación y edificación compulsiva de terrenos urbanos; impuesto predial progresivo; la indemnización expropiatoria pagada con títulos de la deuda pública; y la reducción de los plazos para el uso capión urbano. Aún en la nueva Constitución legislar sobre el derecho urbanístico, está en la competencia de la Administración Federal, pero los Estados pueden hacerlo concurrentemente también.

Este instrumental jurídico, conjugado con la nueva condición financiera ya antes referida puede dar a las ciudades una nueva posibilidad de desarrollo, pero, ante la magnitud que alcanzaría las demandas del actual proceso de urbanización no serán suficientes, si no se practica un tipo de gestión urbana orientado a la realidad de cada ciudad, nuevas prioridades en la solución de problemas, métodos más eficientes e instrumentos de gestión urbana reformulados.

4. SECTORIZACION DE LOS SERVICIOS URBANOS

Brasil por su extensión territorial presenta diversas etapas de desarrollo, en sus diferentes regiones y en el mismo momento. Esto significa que debido entre otros factores, a un proceso progresivamente desigual de ocupación del territorio por ejemplo, en algunas áreas de Rondonia, estado situado en el noroccidente, ocurren en este momento situaciones que tuvieron lugar hace 30 años en el Paraná y 50 años en Río Grande do Sul que son estados del Sur.

Como instancia más próxima a la población, las Municipalidades reciben demandas por los servicios más urgentes y esto hace que el concepto de servicio de interés local sea variable a lo largo del territorio y del tiempo, adaptándose a las peculiares situaciones de cada localidad. La sensibilidad política, o las tendencias personales, o de los grupos que representa el administrador, terminan definiendo las prioridades en tales servicios.

Uno de los problemas que enfrenta la gestión urbana es la sectorización de los servicios. Hace más de una década que se modificó la asignación de responsabilidades al Municipio en el campo de los servicios de interés local. Si bien hasta la década de los 50 servicios urbanos bajo la responsabilidad del municipio, incluyeron la energía eléctrica, teléfonos y otros éstos progresivamente fueron pasando a otras ins-

tancias de gobierno, debido a los sistemas integrados de producción y distribución de los mismos, ó la economía de escala, que derivó en la mayoría de las ciudades el manejo del agua potable y alcantarillado hacia empresas de nivel estadual, al eliminar el financiamiento a las ciudades.

En el período de 1965 a 1990 fueron muchos los servicios que pasaron de los Municipios a los Estados, donde tomaron forma sectorial, generalmente bajo empresas, que al intentar ser eficientes perdieron la concepción de la ciudad como un organismo integrado, lo cual está generando dificultades para la coordinación del desarrollo urbano más allá de los antagonismos políticos entre el Municipio y la esfera de gobierno que maneja tales servicios.

De otra parte, la experiencia de Regiones Metropolitanas en Brasil, como organismos de planeamiento y coordinación de servicios urbanos en áreas de conurbación, resultó muy limitada, dado que las administraciones estaduais, después de 1984, las extinguieron o transformaron en entidades que compiten con los municipios en la ejecución de actividades urbanas, en vez de apoyarlos en la realización de las mismas.

Las posibilidades de planificación y administración de la ciudad se toman inciertas con el retiro de tales servicios del ámbito municipal y al transformar la posibilidad de decidir sobre los mismos en una tarea de coordinación, en base solamente a la argumentación técnica, puesto que los recursos financieros y el poder político de las empresas sectoriales de servicios, no están al alcance del Municipio. Finalmente muy pocos municipios se pueden igualar técnicamente a tales empresas.

La administración gubernamental brasileña, organizada por sectores, no comprometidos más que con su propia planificación, y la proliferación por muchos años de entidades y mecanismos desconcentrados para finalidades específicas, provocó la formulación de políticas ambiguas y hasta conflictivas consideradas desde el punto de vista urbano.

La planificación sectorial es esencialmente concentradora, toda su vez que proyecta demandas en función del consumo, lo que conduce siempre a reforzar y poner mayor disponibilidad de los servicios, en los puntos donde hay mayor consumo de los mismos. Esto es lo que ocurre con comunicaciones, energía eléctrica, carreteras, etc. Se definen programas y proyectos que muchas veces son contrarios a

los intereses de las comunidades en las que serán localizados, lo que se acentúa si hay debilidad política y financiera de los gobiernos locales.

Aún más complicada, es la compatibilización de los objetivos de la política macroeconómica del país con los aspectos urbanos. La ciudad está contribuyendo cada vez más con el producto nacional (ciudad como elemento de producción) pero absorbiendo menos mano de obra y satisfaciendo menos expectativas.

Sobre la ciudad recaen los costos de la instalación de grandes obras estratégicas, sean públicas o privadas, pero no se le reconoce la recuperación de tales costos. Al construir una planta hidroeléctrica, una refinería o una siderúrgica en áreas no habitadas, los costos del asentamiento humano son incluidos en los de la planta. Si están cerca de una ciudad, esta deberá absorber tales costos.

Esta práctica sectorial tan adversa a la administración de la ciudad, también es fomentada por organismos internacionales de crédito, que cuentan con alta capacidad técnica, pero que también, en nombre de una eficiencia sectorial poseen organización y criterios atomizados cuando se trata de asuntos urbanos. Lo urbano en estos organismos, es una especie de hijo no deseado, que es aceptado a disgusto, por su complejidad, por no corresponder a su estructura y representar proyectos difíciles con muy pequeña inversión.

5. AMBITO NACIONAL

El administrador urbano debe tener una visión clara del ámbito de trabajo en que va actuar, ya que en la mayoría de los casos está obligado a operar mucho más sobre efectos que sobre las causas primarias de los problemas que enfrenta. Este ámbito macro se da en Brasil de la forma siguiente:

- a) En el contexto del proceso de urbanización ocurrido en los últimos 35 años, lo más destacable es la modernización de la sociedad brasileña y sus efectos sobre la urbanización, así como los cambios jurídicos, institucionales y financieros consecuencia de esa modernización. En este proceso al Estado le tocó construir la infraestructura industrial y de servicios públicos, con subsidios a la primera.
- b) Caracterizada por su rapidez y concentración, esa urbanización fue generada por la modernización de la sociedad, sumada a una alta tasa de

crecimiento demográfico y del avance de los medios de comunicación.

- c) Aunque esta modernización no pueda ser tomada en si misma como un problema para las ciudades, produjo una acumulación de problemas que contribuyó a la generación de crecientes tensiones en el espacio urbano. El carácter centralista de este proceso de urbanización está representado por la concentración de renta, empleo, inversiones, poder, actividades industriales, equipamientos y servicios y por tanto, de población.
- d) En el período 1955-1975 no hubo una correspondencia entre la modernización de los procesos productivos y los equipamientos urbanos. Las tentativas para el mejoramiento del equipamiento urbano se inician, cuando la crisis del petróleo determina la reducción de subsidios, el recorte de las empresas públicas, el aumento de los costos de operación de la ciudad (en especial en cuanto al transporte), el aumento en la inflación y la descentralización de los esquemas financieros que deberían atender a la demanda por equipamiento urbano.
- e) Paralelamente con la tradicional responsabilidad de los municipios por los problemas urbanos, se establecen estructuras administrativas y financieras sectoriales (nacionales y estatales), también para tratar problemas urbanos, pero carentes de una visión de la ciudad como un todo. Los municipios, a su vez, de una manera general, han sido incapaces de adecuar sus sistemas de administración urbana a estas nuevas situaciones y no consiguen nivelarse técnica e institucionalmente con los organismos sectoriales, organizados de forma empresarial, que disponen de recursos y son favorecidos por sistemas verticales de relación entre los gobiernos Federal y Estatal y los municipios.
- f) La velocidad de la urbanización llevó al desfase entre la realidad urbana y el instrumental jurídico que la rige. La actualización jurídica se procesa de forma lenta y no atiende a las necesidades de los administradores urbanos. El Congreso Nacional, no alcanza a tener conciencia de los problemas de las ciudades.
- g) **Marginalización, bajo nivel de renta, escaso acceso a los servicios urbanos, precaria participación en la vida urbana, crecimiento**

resultante de la innecesaria expansión de la malla urbana, periferias dispersas, retención y altos costos de la tierra, baja densidad promedio, altos costos de los servicios públicos y baja productividad de las redes de servicios existentes, son problemas interconectados que generan la ineficiencia de la ciudad como centros de servicios y producción. Estos problemas traducen la dimensión política de la crisis urbana.

- h) Las sucesivas políticas de estabilización aplicadas durante los últimos 10 años como una constante, de gobiernos que anuncian posiciones políticas antagónicas, tuvieron costos sociales significativos en términos de aumento del desempleo abierto, cuyas presiones fueron absorbidas por el desempleo oculto o por el subempleo. Después de una década de efectivización de tales políticas, los mercados de trabajo urbano perdieron su capacidad de crecimiento. El acelerado incremento de la población económicamente activa no fue acompañada por una expansión correspondiente del empleo.
- i) La dificultad de coordinación entre los diversos sectores y organismos de las tres esferas (federal, estadual y municipal) de gobierno, causa desperdicio de tiempo y recursos en la planificación y ejecución de programas. Esta tarea de coordinación contiene dificultades técnicas y políticas. Por visión técnica y por compromisos con organismos financieros los organismos sectoriales practican rutinas programáticas de difícil integración en los planes urbanos.
- j) Las políticas macroeconómicas y sectoriales, tienen impactos no programados en el espacio urbano, que son de difícil coordinación. La ciudad es un campo de negocios para el sector privado, que presiona el sector público a ofertar infraestructura para sus acciones. Cuando se cruzan las acciones públicas y privadas, la gestión urbana se torna extremadamente compleja en cuanto a sus aspectos técnicos y muy sensible desde el punto de vista político.
- k) La disponibilidad de personal capacitado para tratar con una escala de urbanización sin precedentes es muy limitada, no solo por la dimensión del problema en algunos casos como por su dispersión en todo el país, exigiendo un elevado número de profesionales no disponible. La formación en las universidades, aún en cursos

de posgrado ha producido mas resultados en la obtención de profesores que en técnicos que trabajen directamente con los problemas.

- l) Los recursos financieros, hoy escasos en todas las esferas de administración, no alcanzan a suplir la demanda de una población urbana creciente. El camino de recurrir a otras instancias administrativas, ya no resulta debido a la falta generalizada de recursos. Las disposiciones de la nueva Constitución del país podrían encaminar soluciones a estos problemas, que dependen ahora de la voluntad política de los municipios para recaudar fondos y comprometerse ante una población, cuya renta presenta poca elasticidad para el pago de impuestos.

Experiencias de planificación participativa, con el fortalecimiento de las estructuras comunitarias, se cumplen más como una alternativa a la representación formal de los legisladores, que como una complementación de la misma. El efecto positivo de tal forma de participación, surge de los movimientos que estos sectores de la sociedad desarrollan, en favor de sus derechos.

6. AMBITO DE LA CIUDAD

Cuando se habla de la ciudad, aunque este documento haya destacado aquellas mayores de 20,000 habitantes, los problemas que se evidencian, ya están presentes en ciudades menores.

La ciudad es resultado de varias situaciones y políticas de ámbito nacional y el campo de acción del administrador urbano es el local, razón por la cual se tiene que interpretar el medio urbano, para verificar **que se puede hacer frente a situaciones económico y sociales que no cambiarán a corto plazo.**

La situación del medio urbano en Brasil, especialmente en cuanto a los principales servicios y particularmente de saneamiento ha sido referida en la parte inicial de este trabajo buscado entregar una visión de la dimensión del crecimiento urbano en el país. Lo que interesa entender, para la gestión urbana es cuáles nuevos factores están llevando a la ciudad actual a presentar problemas sociales más graves que los de infraestructura, aunque íntimamente vinculados.

Las estadísticas presentan números que corresponden a una sensible mejora en los porcentajes de atención, en el saneamiento básico, en las ciudades

de Brasil, principalmente considerando el fuerte crecimiento de la población urbana en los últimos 30 años. Lo que no muestran, es que los grupos menos favorecidos siempre se quedan desatendidos. Además, la favela (barriada) que fue un fenómeno típico de los migrantes se está convirtiendo en la solución habitacional para los pobladores pobres nacidos en la ciudad y, con frecuencia cada vez mayor es la única alternativa para los nuevos hogares.

Como ejemplo se puede citar que la población del Municipio de Sao Paulo, en un período de 14 años se amplió 59.89%, creciendo de 6.6 millones a 10.6 millones de habitantes. En el mismo período su población favelada creció en 1.039.86%, pues cambió de 71.840 a 818,872³.

En Rio de Janeiro, en 1980 cerca de 722.000 ciudadanos estaban distribuidos en 400 favelas y representaban 1/7 de la población del Municipio. Sus principales reivindicaciones fueron: evacuación de aguas negras (63%), agua potable (53%), energía eléctrica (44%), mejoramiento vial (26%)⁴ y regularización de la tenencia de la tierra (22%)⁴.

De esta forma se crean áreas segregadas o "ghetos" en los que está obligada a vivir la población de bajos ingresos y, de otra parte se repite el fenómeno con los que disponen de mayor renta, los cuales, progresivamente, se van encerrando en condominios, verticales u horizontales, segregándose de otra forma, pero con el mismo resultado. Este tipo de problema no es aparente en las estadísticas y, tal vez, sea más representativo para la administración de una ciudad, que muchos de los normalmente citados.

El bajo costo de la energía para el transporte, hasta 1983, permitió una expansión territorial muy amplia de las ciudades y elevó el costo de los terrenos de la periferia. Con el aumento del costo del petróleo, los costos del transporte "distanciaron" los barrios de baja renta de las áreas de trabajo, especialmente del centro de la ciudad, y por tanto de la posibilidad de ser espacios de vivienda para los pobladores de bajos usos de transporte, ya que necesitan pagar el costo diario de su transporte.

Los problemas del transporte público, en la mayoría de los casos, son más un problema de administración que de infraestructura o equipamiento. Con el uso eficiente del sistema vial ya disponible, priorizando el transporte público en el tránsito y una adecuada organización administrativa y tarifaria, es posible obtener beneficios en tiempo para los usuarios y de rentabilidad para el equipamiento.

Otras ciudades, siguen caminos semejantes, principalmente cuando alcanzan mayor número de habitantes y esta situación, tiene que ser enfrentada de inmediato, por el elevado costo social que presenta. Esta es la realidad para el responsable de la gestión urbana en la actualidad.

El Dr. Jorge Guilherme Francisconi, en 1988, llamó la atención sobre lo que denomina *Metrópole Estratificada*, considerando así la diversidad de situaciones que existen en una ciudad. En tal sentido la acción político administrativa, debería estar más orientada hacia la reducción de las disparidades intraurbanas. En la misma línea propone una metodología sencilla, que se denomina "curva de disparidad" de la ciudad; en la cual los servicios disponibles en cada una de las áreas de la ciudad (barrios), son colocados en un cuadro, en que el eje vertical contiene las unidades espaciales (barrios) por orden de renta y el horizontal los servicios urbanos por orden de costos. Una ciudad con baja disparidad debe tener una línea casi vertical. La ventaja principal de la propuesta es permitir una visión espacial de las deficiencias urbanas, ubicando las mismas en el conjunto urbano y transformando porcentajes en personas localizadas, que es la población que sufre esas carencias (ver cuadros 3 y 4).

El elevado número de personas en el sector informal de la economía deriva en una utilización del espacio urbano, que no corresponde al inicialmente propuesto para el mismo. Decir que es una mala utilización, no corresponde a la verdad. Los pobladores siempre usan el espacio urbano de la forma que les es más útil. Este tipo de actividad es una cuestión de sobrevivencia para un elevado número de personas y el diseño urbano tiene que pensar en esa situación, como algo que puede perdurar por largo tiempo.

6.1 MEDIO AMBIENTE

La conciencia del medio ambiente urbano es todavía más reciente que la referente al ambiente natural. El medio construido por el hombre, sufre una cantidad de

3 FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O desenvolvimento urbano e as possibilidades de planejamento. En: *Paiestra na Escola Superior de Guerra*. Rio de Janeiro (1988).

4 Ibid.

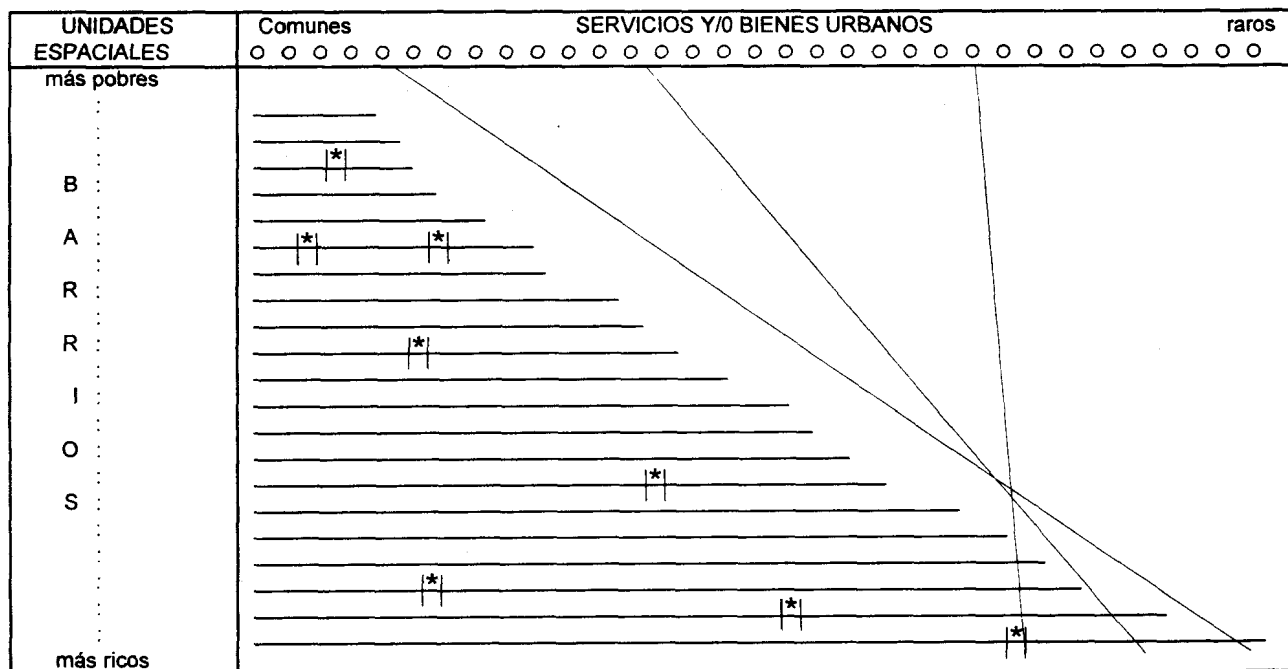
Cuadro No. 3 Cuadro de la disparidad Urbana

UNIDADES ESPACIALES	SERVICIOS Y/O BIENES URBANOS												
	BARRIOS COMUNIDADES O BARRIADAS	MAS COMUNES Y/O DE MENOR COSTO								MENOS COMUNES Y/O MAS CAROS			
		(Continuum)											
		a	b	c	l	m	n	x	y	z	
población muy pobre													
población pobre													
población renta media baja													
población renta media													
población renta media alta					---	---	---	---	---				
población renta alta					---	---	---	---	---				
población rica									---	---	---	---	
población muy rica									---	---	---	---	

* Los valores pueden ser numéricos o cualitativos, y representan la presencia o la existencia por índices de servicios o bienes urbanos en un barrio, comunidad o barriada.

Fuente: FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O desenvolvimento urbano e as possibilidades de planejamento. En: Palestra na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro (1988).

Cuadro No. 4 Línea de la disparidad Urbana



* Podrá haber discontinuidad en la línea de presencia del servicio

Fuente: FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O desenvolvimento urbano e as possibilidades de planejamento. En: Palestra na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro (1988)

interferencias diarias que podrían ser evitadas con medidas simples. La ciudad como medio de producción, está sujeta a un uso intensivo de los recursos naturales y del medio construido por el hombre. Los grandes problemas, como la polución del aire y los ruidos molestos, ya se impusieron pero no hay todavía conciencia para una cantidad de pequeños problemas que ocurren cotidianamente en la ciudad, la suma de los cuales afectan sensiblemente la calidad de vida. Esto, también perjudica más a los pobladores de más bajos ingresos, y va desde los problemas con la calidad del habitat, hasta el ambiente que deben soportar los pasajeros en el transporte público.

También cabe referir que la falta de una acción administrativa anticipada, lleva a que sean ocupadas las áreas más inadecuadas desde el punto de vista físico, incluyendo la proximidad a fallas geológicas, áreas inundables o de deslizamientos. Este tipo de ocupación conduce siempre a los desastres naturales, que sólo dependen de tiempo para que se manifiesten, generalmente con altos costos sociales y financieros.

Además, las grandes ciudades depredan los recursos naturales de extensas áreas de sus alrededores como cuencas y valles. Así el costo ecológico de las grandes ciudades se extiende más allá de su espacio físico, eliminando condiciones de producción de extensas áreas vecinas e incrementando los costos de productos de consumo inmediato.

6.2 ADMINISTRACION MUNICIPAL

En el período de 1980 a 1985, en la ejecución del Programa Especial de Ciudades Medias, que manejaba el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano - CNDU, se verificó que a cada nueva ciudad considerada en el programa, (lo que implicaba un trabajo de diagnóstico de los problemas de la misma) aparecían crecientes vacíos en el aparato de gestión urbana. Esto significa que muchos de los problemas encontrados en la ciudad podrían no haber existido con una mejor administración.

Del análisis realizado en doce ciudades, que variaban de 50,000 a 400,000 habitantes, el Instituto Brasileiro de Administración Municipal - IBAM, contratado para esa tarea, por el CNDU, constató que existían Departamentos de Planificación o por lo menos alguna forma de planificación en todas ellas y, en algunos casos habían aún planes y proyectos sectoriales, pero solamente una de esas ciudades tenía institucionalizada su planificación urbana como un

proceso permanente. Esta carencia de una visión de la "planificación orientada a un proceso en marcha", alcanzaba incluso a ciudades que habían formulado un Plan de Desarrollo integrado dentro del modelo del SERFHAU.

El Servicio Federal de Habitación y Urbanismo - SERFHAU fue responsable de la financiación y preparación de un gran número de Planes Directores en el período de 1965 a 1975. Estos Planes se referían a los aspectos físicos, económicos, social y administrativos de las ciudades, pero en un nivel de actividades que no se correspondía con las competencias reales de los municipios. Fueron en general ejecutados con gran detalle y complejidad pero tuvieron muy pocos resultados en cuanto a su implantación, ya que los municipios no tenían capacidad técnica, en la mayoría de los casos, para hacer el seguimiento de su ejecución y el SERFHAU no financiaba el establecimiento de los equipos municipales necesarios para la implementación de los Planes. Con raras excepciones, resultaron convertidos en una extensa documentación con pocas propuestas y sin factibilidad de ejecución de las mismas por no haber recursos a los cuales pudiesen acudir los municipios. La factibilidad de algunos programas frente a otros así como las prioridades debió formar parte de los Planes.

Además de la falta de recursos financieros, también influyeron en la desactivación de los Planes: la falta de integración entre la planificación, la programación de actividades y el presupuesto municipal; la falta de integración de los Planes locales con las actividades sectoriales de los Gobiernos Estaduales; y la no retención por los municipios de técnicos y administradores capacitados.

El otro problema de los Planes preparados desde afuera y entregados a los municipios, es que tienen plazos de preparación que no se condicen con la urgencia de algunos problemas y no implantan mecanismos de revisión y actualización permanente. Cuando eventualmente se propone tal tipo de mecanismos, estos son tan complejos que el municipio no consigue manejarlos.

Toda municipalidad brasilera tiene un presupuesto anual, de acuerdo a la ley federal. Aunque todas cumplan con esta formalidad legal, el presupuesto no es utilizado como un instrumento de administración. La programación de obras en la mayor parte de las municipalidades no tiene ninguna lógica racional y depende únicamente de una visión propia del alcalde sobre la prioridad de las mismas, prioridad que con

seguridad es modificada en la próxima administración.

De otra parte la elevada inflación que ha tenido el país en los últimos años dificultó cualquier programación financiera, tanto en términos de presupuesto como de ejecución de obras y operación de servicios. Los sistemas de índices de operación de servicios, los sistemas de índices de actualización de impuestos y otros mecanismos practicados para superar el inconveniente de la inflación, complican los trabajos y hacen del manejo del presupuesto una tarea de gran complejidad.

La gestión financiera está organizada para cumplir con disposiciones legales y no sirve como instrumento de planificación, que aporte datos de costos de servicios, evolución de la recaudación y otros, en tiempo hábil para tomar medidas correctivas durante el ejercicio presupuestal. Generalmente solo el balance financiero del año, indica problemas que ya ocurrieron.

Hay muchas posibilidades de recaudación propia que no son utilizadas por los municipios. El alcalde cree que políticamente es más conveniente, solicitar fondos de los Gobiernos Estadual y Federal, o insistir en obtener un mayor porcentaje de la recaudación que esas administraciones hacen, puesto que de acuerdo a la Constitución y ésta es compartida con los Municipios.

Asimismo políticas inadecuadas de personal convierten además al Municipio en un constante capacitador para otras esferas de gobierno y la actividad privada, factor éste que se agrega a los usualmente bajos niveles remunerativos, incluso en comparación con otras áreas del sector público.

La participación ciudadana, según Diogo Lordello de Mello, "viene siendo intentada hace muchas décadas en Brasil, con resultados significativos solo en pocos casos; ninguna ciudad tiene una larga y no interrumpida tradición en esta área que pueda ser tomada como un buen ejemplo".

El Consejo del Plan Director de la ciudad de Porto Alegre, que está integrado por funcionarios municipales, representantes de entidades profesionales y organizaciones vecinales tiene poderes para interpretar y hacer cambios limitados en el plan de la ciudad lo que ha dado la necesaria flexibilidad para su implantación. Este Consejo se mantiene en operación desde 1960, pero es más bien una excepción antes que una regla.

Es de considerar que en los últimos años las asociaciones vecinales han ganado más impulso logrando frecuentemente reivindicar frente al municipio los problemas de los barrios que representan. Esto corresponde a una conciencia ciudadana que ahora está reforzada por disposiciones de la nueva Constitución aprobada en 1988.

De otra parte, lo anterior puede significar también que la representación política formal, presente en las Cámaras de Vereadores (que equivalen a los Consejos Cantonales o Municipales de otros países) ya no se corresponde adecuadamente con los intereses de la población.

7. GESTION URBANA

Los principales agentes que operan generando situaciones de conflicto en la ciudad son (i) los Gobiernos Nacional y Estadual por sus actividades sectorializadas; (ii) la iniciativa privada cuando opera de un modo predominantemente especulativo; (iii) el sector informal que gana cada día más espacio, tanto en los procesos de expansión de la ciudad, a través de habilitaciones no aprobadas así como invasiones, o por la práctica del comercio ambulatorio y otras actividades en los espacios públicos. De estos tres agentes, la gestión urbana tradicional solo interviene sobre el sector privado formal cuando alcanza eficiencia en tal intervención.

Además, esta intervención es absolutamente pasiva, reaccionando ante actos ya realizados o solicitudes que le son presentadas bajo presiones financieras o políticas. Este tipo de gestión de la ciudad está permanentemente desfasada de la realidad y orientada más bien a la corrección, o arreglo, de situaciones consumadas.

En lo que se refiere a las acciones del sector público, ejecutadas por entidades gubernamentales no municipales, el administrador urbano generalmente sólo toma conocimiento, cuando la obra ya es irreversible. Si es perjudicial o inconveniente a la ciudad, el Municipio carece de los instrumentos necesarios para detener o modificar estas acciones. En el caso de la expansión de la ciudad por lotizaciones regulares o irregulares, la iniciativa privada camina delante de la gestión urbana.

Así, mientras que el municipio controla algunas obras formales, otras esferas del gobierno implementan obras de alto poder inductor y el sector informal expande la ciudad en los terrenos más inadecuados.

Con frecuencia los responsables de la gestión urbana confunden esta con la gestión burocrática y agotan su tiempo y los recursos disponibles en administrar la municipalidad, sin entender que su principal función y razón de ser, es la gestión de la ciudad y del municipio. Una municipalidad organizada y eficiente, para la gestión adecuada de la ciudad, debe entenderse como un medio y no el fin.

La gestión urbana necesita ser un proceso dinámico, que utiliza la planificación como instrumento de formulación de políticas y propuestas para el desarrollo urbano; coordina los efectos de las políticas sectoriales del poder público, en todas sus esferas de actuación; a través de la intervención indirecta (normas y reglamentos) influencia y orienta las iniciativas del sector privado; busca el apoyo y la colaboración de grupos comunitarios para conocer sus problemas, y para respaldar decisiones de interés de las mismas; y utiliza la capacidad política, técnica y de organización para administrar los conflictos de interés que emergen en la producción y consumo del espacio urbano.

Es fundamental, que la gestión urbana corresponda a una propuesta de ciudad. El gestor urbano debe saber donde llegar, y no, simplemente, reaccionar a las crisis que se presentan. Así, al lado de acciones correctivas de los problemas ya existentes, tiene que haber una acción paralela mediante la ejecución de medidas anticipadas de desarrollo, que permitan obtener una ciudad con menor costo de ejecución, mantenimiento y operación. Esta anticipación, apoyada en propuestas propias del gestor urbano (municipalidad), debe estar traducida en proyectos para los principales agentes del crecimiento urbano: gobiernos estadual y federal, iniciativa privada formal e iniciativa privada informal.

Si hay propuestas concretas, bajo la forma de proyectos ejecutables, el gestor urbano puede presentarlas a los agentes del crecimiento urbano, para inducir su acción. Hacer que discutan las propuestas del municipio en primera prioridad y no que el municipio discuta las ajenas, es un primer paso, dentro de la estrategia de anticiparse a los hechos.

8. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN URBANA

No es necesario inventar nuevos y revolucionarios instrumentos para la gestión urbana. Es importante ver la posibilidad de adaptar a nuestra realidad los que

ya tienen largo tiempo de aplicación, incluso en otras realidades similares, adaptándolos. Lo que se necesita es usar tecnologías alternativas en los instrumentos de gestión urbana.

Partiendo del conocimiento básico de la ciudad, es necesario establecer alternativas, sin necesidad de precisiones al detalle, para su desarrollo, las mismas que, una vez discutidas con la comunidad constituirán la directriz básica de la administración. Esta directriz general tiene que ser desarrollada en corto plazo, por los técnicos del municipio, con la asesoría que sea necesaria y debe limitarse a los siguientes puntos esenciales:

- a) Determinar el espacio necesario para la población y sus actividades fundamentales, proyectadas por un plazo de hasta 15 años, ya que no es posible prever el futuro de las ciudades de Latinoamérica en plazos mayores.
- b) Definición de las áreas más favorables para la implementación de los servicios de agua potable, drenaje, eliminación de aguas servidas y transporte. No serán coincidentes, pero permitirán definir los espacios más favorables para la ciudad.
- c) Dimensionamiento de los equipamientos urbanos principales; en especial de aquellos que son promotores del crecimiento de la ciudad.
- d) El establecimiento de una clara estructuración urbana a ser alcanzada.

Esta propuesta debe, seis meses después de su inicio, orientar la preparación de proyectos sectoriales a nivel de prefactibilidad que serán detalladas progresivamente detallarán la misma permitiendo su ajuste a las nuevas realidades. La planificación del municipio, tiene que mantener la visión de conjunto de la ciudad y delegar, a los organismos sectoriales o contratar la preparación de los proyectos.

A continuación, se presentan algunos instrumentos de gestión urbana que pueden llevar a alcanzar lo propuesto, aunque no agoten todas las posibilidades y no cubran todos los aspectos de la gestión urbana:

- I. Entre los años de 1980/1983 un proyecto del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano de Brasil (con la Cooperación Técnica de Alemania, GTZ) preparó y probó un sistema simplificado de planificación orientando a los principios antes

mencionados. Con algunas modificaciones, fue después aplicado en una ciudad intermedia del Ecuador, permitiendo coordinar un amplio proyecto de saneamiento en esa ciudad.

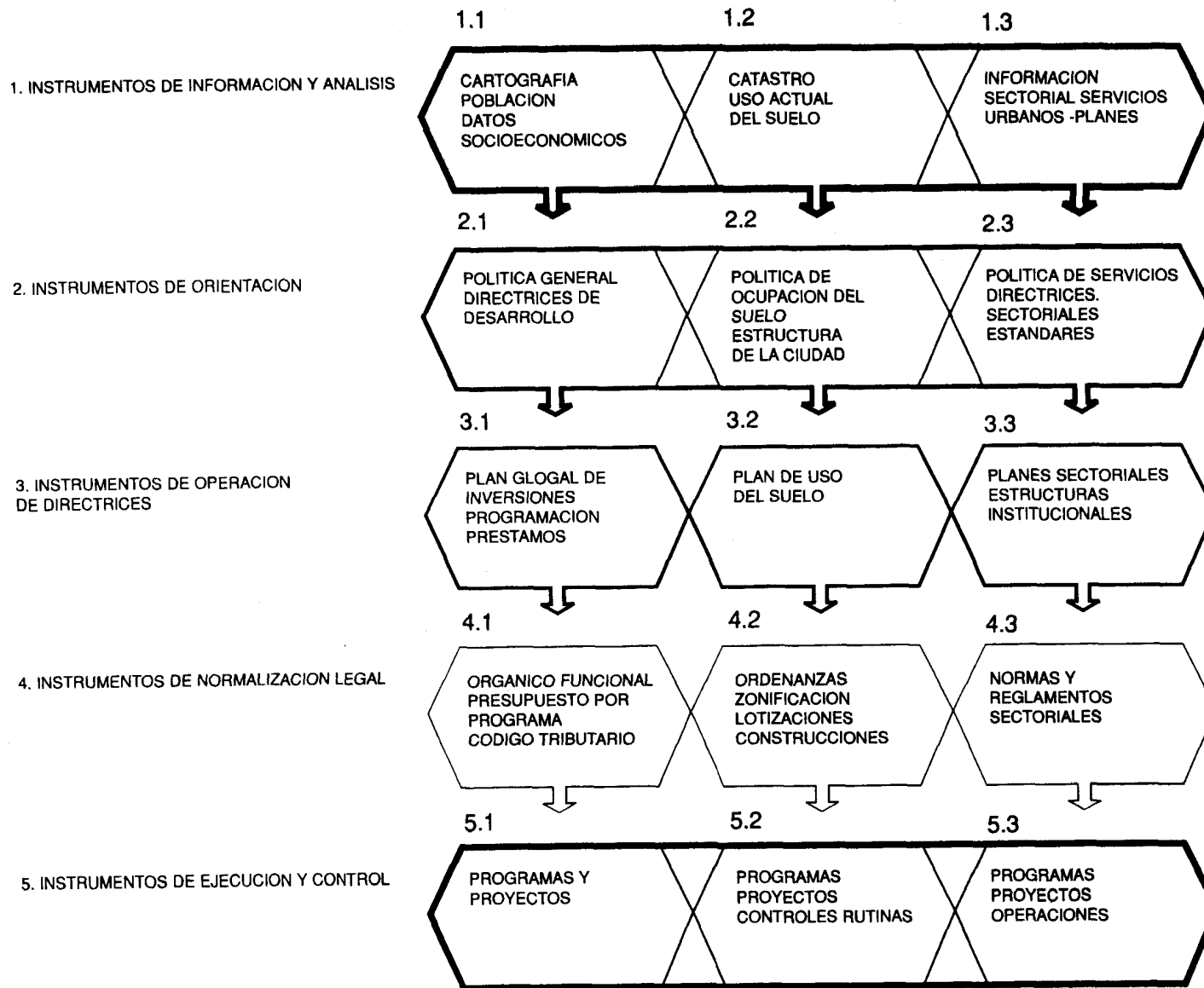
El sistema parte de informaciones simplificadas, *que tienen como base el catastro físico. Define políticas de ocupación del suelo y las actividades sectoriales.* A partir de estas propone los proyectos de ejecución inmediata paralelamente a la estructuración de otras partes del sistema de planificación. El cuadro 5 presenta un esquema general del sistema. En ese cuadro, lo que está definido por las líneas más gruesas, representa las acciones a ejecutar y mantener a partir del primer año. Las líneas de espesor intermedio, corresponden al segundo año. La secuencia indicada por el espesor de las líneas, no es obligatoria, debiendo ser explotadas las condiciones específicas de cada ciudad o sistema de gestión urbana, pero desde el primer año se coordinan proyectos, que de otra forma, no conducirían a los objetivos establecidos.

Todos los instrumentos que aparecen en el cuadro, son tradicionales en la administración urbana, pero deben ser simplificados para alcanzar sus objetivos. Así el catastro debe tener el mínimo de información, que permita informar los aspectos físicos de la ciudad, para la planificación y el cobro de impuestos y no el máximo de datos, aunque pueda aceptarlos en el futuro. El plano de la ciudad que puede ser actualizado por el propio municipio, debe cubrir todo el territorio urbano, pues con esas condiciones será un importante instrumento para coordinar acciones sectoriales. el plano de usos del suelo establecerá las directrices generales a ser detalladas por proyectos específicos y la zonificación tendrá el mínimo esencial de normas y restricciones reglamentarias. No cabe en este trabajo extenderse más sobre el sistema referido, pero el mismo vale como ejemplo del uso alternativo de instrumentos ya conocidos de gestión urbana.

- II. Con la dispersión de los servicios urbanos entre varias instancias de gobierno, la coordinación de actividades es una tarea básica de la gestión urbana. Los proyectos a nivel de prefactibilidad, preparados por el municipio para los diversos sectores son los instrumentos básicos para la coordinación de inversiones. Estos proyectos, son elementos de negociación que indican lo que es posible hacer, dónde y cómo.

En este aspecto, será de gran importancia que el Congreso Nacional, habiendo establecido en la Constitución del país, competencias compartidas entre las esferas de gobierno, establezca por ley, procedimientos de coordinación para la ejecución de dichas competencias.

- III. La ejecución de proyectos de infraestructura y de los equipamientos urbanos básicos, puede inducir y orientar las acciones del sector privado, formal e informal, lo que sería sólo complementado por la fiscalización. La fiscalización, a su vez, debe restringirse a lo esencial, simplificando reglamentos y trámites y eliminando las normas que no sean efectivas o perdiendo su razón de ser. Algunos lo llaman desburocratización, pero lo importante es no crear normas o procedimientos, que terminan por sobrecargar la administración con tareas poco efectivas. Este trabajo con la iniciativa privada, pasa obligatoriamente, por la negociación con las comunidades, sean ricas o pobres y compromete la capacidad de escucharlas.
- IV. El establecimiento de procedimientos de información, que alcancen al público, es indispensable para la gestión urbana. Esto implica el establecimiento de medios de comunicación que sean eficientes en las dos direcciones: de la población para la administración y al revés. Los estudios preparados para la gestión urbana, **tienen que ser asumidos por la población.** Las directrices de desarrollo de la ciudad no pueden ser del Departamento de Planificación o del Municipio sino más bien de los ciudadanos. Para llegar a esto hay que transmitir las ideas y estudios de la gestión urbana. Esto exige procedimientos claros, establecidos y conocidos por todos.
- V. La estructura política institucional del país, determina que los vereadores (concejales) sean electos en representación de la ciudad, a partir de relaciones de candidatos registradas por los partidos políticos. Esta representación no es ubicable y el compromiso con toda la ciudad no tiene espacio geográfico definido. Esto hace que los candidatos elegidos sean representantes de grupos profesionales, económicos o de cualquier otro tipo y, sólo eventualmente de un barrio. La deficiencia de la representación política formal, está llevando al establecimiento de líderes de barrios y de otras áreas geográficas que están más vinculadas a las necesidades de



tales áreas. La elección distrital de los vereadores sería un instrumento importante de gestión urbana, ya que de ese modo tendrían que responder, por sus acciones u omisiones, ante un grupo bien definido de organizaciones ciudadanas.

- VI. Estamos viviendo un período en el cual desde diversos ángulos se insiste en la privatización como la solución para todos los servicios bajo la idea general de que sólo empresas privadas son eficientes. Esto no obedece a ninguna racionalidad. Existen condiciones específicas consideradas en cada caso y que pueden indicar una o otra forma de administración para servicios públicos.

Durante muchos años, diversos técnicos coincidieron en que todos los servicios urbanos deberían ser operados por entidades públicas. Como nuestro medio es distinto a los países en donde hoy se generan con más fuerza las ideas de la privatización, debemos buscar el camino más conveniente analizando las circunstancias involucradas en cada caso

La administración de servicios urbanos, puede ser pública o privada, pero una alternativa a poner en prueba sería la administración comunitaria de los mismos, por lo menos en sus etapas de distribución o recolección. Experiencias en áreas de baja rentabilidad han sido probadas con resultados positivos. Esto puede permitir la entrega "en bloque" de determinados servicios para una comunidad que lo administraría y pagaría sus costos también por bloque. Esto reduciría la dimensión de los organismos encargados

de los servicios y podría propiciar un costo menor para los usuarios. La parcela de los servicios que ingresaría a este tipo de administración deberá ser analizada en cada caso y no debe ser considerada una administración contraria a la pública o privada sino más bien complementaria.

- VII. La gestión urbana pasa obligatoriamente por la provisión de vivienda para poblaciones de bajos ingresos especialmente por el aporte de lotes que sean accesibles a tales familias. En esta cuestión es necesario recuperar la idea del gradualismo en la urbanización. Lo más importante es que el poblador urbano tenga acceso a un terreno, correctamente ubicado dentro de la estructura urbana y que pueda recibir progresivamente los servicios, de acuerdo a la prioridad establecida por la población.

Una investigación realizada por el Ing. Juan Mascaró, en ciudades medias del Estado de Sao Paulo, da indicaciones de los costos de cada parte de cada uno de los sistemas de servicios urbanos en esas ciudades. (Ver cuadros 6.1 y 6.2). Este estudio indica que, los sistemas de servicios urbanos no son responsables de la mayor parte de los costos de urbanización (como es el caso del sistema vial pavimentado) y que, muchas veces éstos no son esenciales para la ubicación inicial de la población. Así la urbanización limitada y progresiva puede ser una solución real para la situación que viven las ciudades y permitir que el gestor urbano se anticipe a las lotizaciones clandestinas e invasiones, que resultan con poca posibilidad de

Cuadro 6.1 Participación media en porcentaje de las diferentes partes en los costos totales de los sistemas urbanos(%)

Sistemas	Redes	Conexiones Domiciliarias	Equipamientos Complementarios	Total
Calle/Pavimentada	100.0			100.0
Drenaje pluvial	100.0			100.0
Agua potable	15.5	25.5	59.0	100.0
Alcant. Sanitario	39.0	3.0	58.0	100.0
Energía Eléctrica	20.5	15.0	64.0	100.0
Alumbrado Público	26.5		73.5	100.0

Fuente: Mascaró, Juan Luis in : Desenho Urbano e Custos de Urbanizaçao

Cuadro 6.2 Participación de cada red en los costos totales de las redes para urbanización

Red	Areas de baja densidad	Areas de alta densidad
Calle/Pavimentada	41.38	44.35
Drenaje Pluvial	14.38	16.65
Agua potable	3.93	3.50
Alcantarillado Sanitario	17.10	19.73
Energía Eléctrica	13.16	6.81
Alumbrado Público	0.96	1.17
Gas entubado	9.09	8.79

Fuente: MASCARÓ, Juan Luis in: Desenho Urbano e Custos de Urbanizaçao

atención de las redes de servicios, y altos costos sociales y financieros.

VIII. Ante la existencia de extensas áreas de "favelas" (barriadas), es fundamental desarrollar trabajos de mejoramiento de barrios, lo cual con las medidas propuestas anteriormente, debe resultar en una mejor condición de vida para las poblaciones marginadas en los barrios periféricos. La fragilidad de tales asentamientos, se tomó trágicamente alarmante con la epidemia del Cólera que se acaba de presentar desde el verano de 1991 en países de América del Sur.

Cuando se hace un análisis de las inversiones hechas por la administración urbana, se verifica que las inversiones en los barrios más deficitarios son mínimas. Esto está muy claro en el gráfico presentado en el cuadro 7. El mismo esquema gráfico, con pequeñas variaciones permite al administrador identificar los sitios prioritarios de inversión, para reducir las disparidades intraurbanas.

El mejoramiento de barrios, debe cuidar de la situación normativa del mismo, estableciendo una zonificación específica para el barrio, de acuerdo con sus características, considerando sus estándares específicos que frecuentemente no tienen paralelo en otras áreas de la ciudad. Esto implica diseñar normas menos exigentes para que puedan ser cumplidas. Para los otros problemas que se presentan, también es nece-

sario rediseñar normas y estándares adecuados para los servicios.

IX. Las poblaciones de bajos ingresos dispersas en la periferia urbana presentan **alto costo per cápita y bajo nivel de atención si insistimos con soluciones técnicas tradicionales**. Si se trata de mejorar rápidamente la situación de salud de los pobladores, probablemente deba reforzarse la provisión de agua mediante la reducción de pérdidas en las redes y del desperdicio que a veces se produce en el tipo de equipamiento residencial adoptando su equipamiento residencial adoptado. Acciones preventivas en áreas de drenaje problemático, han demostrado ser de costo considerablemente menor y presentan mejores resultados que obras completas, para las cuales nunca hay financiación.

Aunque en la década del 80 se hayan desarrollado una gran cantidad de técnicas alternativas, especialmente en el área de saneamiento, es casi total el desconocimiento, así como el rechazo de los responsables de la administración urbana a este tipo de soluciones. Este asunto remite a un aspecto bien complejo de la gestión urbana que es la cuestión de los estándares de los servicios. Los servicios tienen que ser evaluados por los resultados que presentan. Lo importante no es las especificaciones de un sistema de recolección de aguas residuales ó de provisión de energía eléctrica sino lo que resultará de su aplicación, para la salud de la población. El mismo tipo de raciocinio

Cuadro No. 7 Cuadro de Inversiones necesarias

UNIDADES ESPACIALES	SERVICIOS Y/O BIENES URBANOS	
	Comunes	raros
más pobres	<p>_____ AREA METROPOLITANA</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____*</p> <p>_____</p>	<p>_____ PROGRAMACION _____</p> <p>_____ INVERSIONES _____</p> <p>_____ MUNICIPIO _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
B	_____	_____
A	_____*	FALTA DE SERVICIOS _____
R	_____	_____
R	_____*	_____
I	_____	_____
O	<p>_____ SERVICIOS _____</p> <p>_____ EXISTENTES _____</p> <p>_____*</p>	_____
S	_____	_____
	_____*	_____*
	_____	_____*
más ricos	_____	_____

* Podrá haber discontinuidad en la línea de presencia del servicio

Fuente: FRANCISCONI, Jorge Guilherme. O desenvolvimento urbano e as possibilidades de planeamento. En: Palestra na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro (1988)

debe ser establecido para cada servicio y puede conducir a beneficios para un mayor número de pobladores con la misma inversión.

Pienso que en estos aspectos hay una distorsión que proviene de la formación de nuestros técnicos. La enseñanza está orientada hacia determinadas soluciones, aceptadas en países de mayor renta, y no para el análisis de todas las posibilidades de resolver un problema. Además el análisis de costos en la Universidad se considera como una actividad que se cumple después de tener el proyecto técnico listo, y no como parte del proceso de decisiones .

- X. La no disponibilidad de tierras de propiedad del Municipio, fue siempre presentada como una limitación importante a la gestión urbana, principalmente en lo que respecta a proyectos de vivienda y áreas ambientales. A partir de esa constatación se han generado propuestas de stock de tierras por el Municipio y otras entidades estatales. Desde mi punto de vista esto no procede, simplemente así; primero porque si existen pocos recursos, no hay porque inmovilizarlos a largo plazo y el análisis econó-

mico del valor de las tierras urbanas muestra que estas sólo se valorizan más que la tasa interna de retorno, si son adquiridas inmediatamente antes de un cambio de zonificación, o al pasar de rural a urbana, o siendo favorecidas por la reconstrucción permitida por nuevas normas y presión inmobiliaria; en segundo lugar porque tierras urbanas no utilizadas, son un problema para la ciudad, se trata de reservas particulares o del poder público, y resultan de mayor costo operacional para la ciudad.

La tierra necesaria a un proyecto debe ser incluida en él mismo como cualquier otro insumo que se necesite. Lo coherente, seria comprar la tierra cuando es necesaria y usarla de inmediato. El problema está en que la mayoría de las veces el municipio compra lo que le es ofertado, no estableciendo un procedimiento claro de búsqueda y obtención de la tierra que le conviene. El sistema que había implantado la Cartera de Tierras del Banco Nacional de Habitación en Brasil, es un buen ejemplo de tal tipo de procedimientos y debería ser recuperado por los administradores urbanos.

Finalmente el problema para los administradores respecto a la disponibilidad de tierras podría ser reducido, si los financiadores de proyectos urbanos, no suprimen ese rubro de la parte financiable de los mismos. La mayoría de los préstamos para obras urbanas, inclusive de organismos internacionales de crédito, no financian los costos de la tierra necesaria a un proyecto urbano, lo que resuelve algunos de los problemas de control para los prestamistas pero dificulta la solución de los problemas urbanos.

- XI. Para cumplir sus tareas, la entidad responsable de la gestión urbana, tiene que fortalecerse. Resuelta por la nueva Constitución la distribución de los recursos financieros, los municipios tienen que asumir sus responsabilidades de recaudación propia para disponer de recursos bajo su propia decisión de uso. La mayoría de los ciudadanos está dispuesta a pagar por lo que recibe, a pesar que algunos políticos pregonen el subsidio de los servicios. Esto al final solo conduce a la atención de unos pocos.

Las obras urbanas y su operación deben estar de acuerdo con la capacidad de pago de la población y los gastos deben ser recuperados por contribución de mejoras, tasas o impuestos. Lo recaudado, incluso en áreas de baja renta, beneficiará a otra de iguales condiciones, que de otro modo se quedaría sin nada.

La reorganización del municipio, debe ser siempre considerada como un medio y no como finalidad en si misma. Es la base para que el Alcalde pueda orientar la ciudad. Este no representa sólo un nuevo órgano funcional, sino que también debe disponer de procedimientos claros para los funcionarios y democráticos para la población.

La reorganización debe ser complementada por la disponibilidad de personal calificado, sin lo cual será muy difícil el uso eficiente del instrumental de gestión urbana que se sugiere. La capacitación es necesaria, pero no suficiente. Una solución sería el entrenamiento en servicio, por medio de asesores, que no ejecuten las tareas, pero que orientan a los servidores del municipio en como ejecutarlas. Esto es una posible solución para el gestor urbano, que necesita de resultados a corto plazo.

Estos instrumentos no aseguran el éxito de la gestión urbana, que dependerá de la capacidad política y administrativa del principal responsable, que es el Alcalde y el Consejo, así como de las formas participatorias de gobierno que éste promueve. Sin embargo pueden indicar algunos caminos, que no son los únicos, pero que han demostrado resultados positivos. Es indispensable discutirlos y debatir su aplicación con las adecuaciones que los hagan útiles en cada caso.

BIBLIOGRAFIA

- Lordello de Mello, Diogo - Brazilian Institute of Municipal Administration - Institutional Framework of Local Government in Brazil and its Role in Urban Management: Outstanding Deficiencies and Posibles Solutions - Rio de Janeiro - 1984.
- Ministerio do Interior - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - Documento final sobre Política Urbana contendo Sugestoes e nova Administracao. - Brasilia - 1985.
- Ministerio de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente / CNDU - Evolucao da Rede Urbana no Brasil Período 1970/1980 - Brasilia - 1985.
- De Souza, Celina Maria - Fundacao Getulio Vargas - Escola Interamericana de Administracao Pública - Metropolitacao Brasileira: Uma Análise dos Anos Setenta - Tese de Mestrado - Rio de Janeiro - 1985.
- Sistema de Planificación Municipal - Proyecto Plan Modelo - Junta Nacional de la Vivienda / JNV y Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit/GTZ - Documento del Proyecto - Quito 1985.
- PROFAVELA - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte - Plano Municipal de Habitacao Popular II - Belo Horizonte - 1985.
- Ministerio de Habitacao, Urbanismo e Meio Ambiente / MHU - Sistema de Planejamento Municipal: instrumentos e organizacao - Brasilia - 1987.
- Ministerio de Habitacao, Urbanismo e Meio Ambiente/ MHU - Seminario Internacional: Estratégias e Acoes Frente a Desastres Naturais - Salvador - 1987.

Corporación de Estudios y Publicaciones - Ley de Regimen Municipal de Ecuador - Quito - 1987.

Mascaró, Juan Luis - Ministerio de Habitacao, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU - Desenho Urbano e Custos de Urbanizacao - Brasilia - 1987.

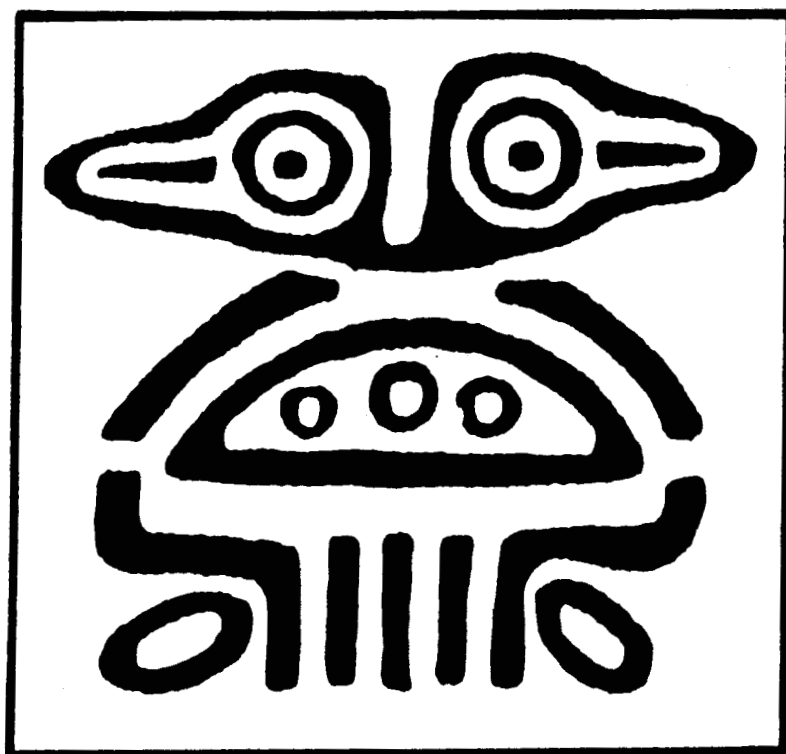
Francisconi, Jorge Guilherme - O Desenvolvimento Urbano e as Possibilidades de Planejamento - Palestra na Escola Superior de Guerra - Rio de Janeiro - 1988.

Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo /IIED - Gobiernos Locales en América Latina - Buenos Aires - 1989.

De Souza, Edgar Bastos - IPEA /IPLAN - O Municipio na Constituicao de 1988 - Brasilia - 1989.

Instituto de Planejamento Económico e Social - IPEA /IPLAN - Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90 - Brasilia - 1990.

ENSAYOS FORHUM No. 10



**LA GESTION URBANA EN SAN JOSE
Y MANAGUA DURANTE LOS AÑOS '80.**

MARIO LUNGO UCLES (EL SALVADOR)

LA GESTION URBANA EN SAN JOSE Y MANAGUA DURANTE LOS AÑOS 80

INTRODUCCION

Si los años 50 y 60 marcaron un giro en la problemática del gobierno de las ciudades centroamericanas, debido a la aceleración del proceso de urbanización en los países de la región y a la implantación del proceso de sustitución de importaciones, dando origen a las numerosas propuestas de planificación urbana y su sesgo centralizante cuyos límites han sido ampliamente analizados, la crisis de los años 80 y la reestructuración económica, social y política de ella derivada, cuestionan definitivamente estos esquemas de planificación y las formas de gobierno urbano imperantes hasta estos años. Se abre entonces una compleja y dinámica discusión en la que la redefinición del papel de los gobiernos locales, la descentralización, y la participación ciudadana a través de las distintas expresiones de la sociedad civil, en el plano político, junto al rol de la llamada por algunos autores economía de los barrios y a las distintas manifestaciones de la cultura popular urbana, emergen con gran fuerza, modificando constantemente los términos de la misma.

Se comienza a hablar entonces de gestión urbana, noción cuya ambigüedad es una muestra a la vez de la dificultad de conceptualización de una realidad extraordinariamente compleja en dinámica transformación, y de las limitaciones del instrumental teórico de los analistas urbanos (¹).

Es imperativo, sin embargo, **abordar la problemática del gobierno de nuestras ciudades si queremos contribuir a la transformación social de las mismas** en beneficio de los sectores populares. Este es el objetivo del presente trabajo que trata sobre los problemas y las posibilidades de una gestión urbana democrática en los países centroamericanos en la década de los años 90, a través del análisis de las formas de gestión urbana llevadas a la práctica,

durante la década de los años 80, en dos casos: el Area Metropolitana de San José, en Costa Rica, y la ciudad de Managua, en Nicaragua.

La selección de ambos casos tiene explicaciones de tipo político y de tipo práctico. Respecto a la primeras, estas ciudades constituyen las aglomeraciones urbanas principales de dos sociedades que son la expresión opuesta de la riquísima realidad, conflictiva y cambiante, vivida por los países de la región centroamericana durante la década de los años 80. Efectivamente, Costa Rica, por el modelo de acumulación de capital y sus formas de organización social y política, muy cercanas a las democracias liberales burguesas clásicas, no vivió los conflictos político-militares que han sacudido a la mayoría de los otros países centroamericanos, los que sin embargo le produjeron efectos indirectos negativos y positivos. Beneficiada por una cuantiosa ayuda externa, la economía del país pudo ser sometida a un proceso de reestructuración en el que se mantuvieron relativamente altos los niveles de la inversión estatal en los programas sociales, dando origen a la calificación de los planes de ajuste estructural impulsados durante los años 80 como heterodoxos por parte de numerosos analistas, y que le permiten intentar buscar una posición respetable en la división internacional del trabajo que se está configurando.

Por otra parte, la sociedad costarricense une paradójicamente a su larga trayectoria democrática, fuertes estructuras centralizadoras que hacen que el papel de los gobiernos locales urbanos sea extremadamente débil, dando peculiares connotaciones a la cuestión de la gestión urbana en este caso.

Nicaragua constituye el lado opuesto de la estabilidad costarricense. El triunfo de la revolución sandinista en 1979 dio inicio al proceso de transformación social más profundo vivido por país centroamericano alguno a lo largo de este siglo. Inmerso en profundas limitaciones, contradicciones y ataques externos, este proceso comienza a ser revisado a partir de la derrota electoral de los sandinistas en 1990, pero es evidente que la democratización alcanzada en la sociedad y la economía nicaraguenses no puede ser totalmente

1 LUNGO UCLES, Mario y PEREZ, Mariam. Gestión urbana : algunas cuestiones teóricas. En : Estudios Sociales Centroamericanos. No. 55 (Ene.-Abr. 1991)

dejada de lado por el gobierno actual. Por por otra parte la destrucción provocada por largos años de guerra, el bloqueo económico y la inseguridad por las oscilaciones políticas hacen que las perspectivas de la economía nicaraguense, y en general del desarrollo del país, no tengan certidumbres claras para la década de los años 90.

Pero en este caso también, aunque por razones diferentes, la democratización del sistema político alcanzada durante los años del gobierno revolucionario sandinista, no alcanzó a llegar a la estructuración de gobiernos locales urbanos democráticos y fuertes, y los programas de descentralización impulsados se diseñaron exclusivamente al nivel regional², y fueron rápidamente limitados por la guerra y los drásticos programas de ajuste económico impulsados por el gobierno sandinista³. El gobierno de las ciudades fue así una temática casi ausente, lamentablemente, en la agenda política de la revolución sandinista, perdiéndose la oportunidad de desarrollar nuevas modalidades populares de gobierno de las ciudades.

La posibilidad de obtener conclusiones de interés al hacer la comparación de estas experiencias opuestas es, entonces, la explicación política de la selección de estos dos casos. La explicación de tipo práctico es la siguiente: se cuenta, para el caso del Area Metropolitana de San José con abundante información y numerosos estudios, entre los cuales está uno que hemos realizado recientemente⁴; también, a lo largo de los años anteriores hemos estado en estrecho contacto con la realidad urbana de Managua, y aunque no se cuenta con el nivel de información y estudios como en el caso de San José, creemos tener elementos suficientes para establecer conclusiones preliminares sobre la problemática que nos ocupa.

Para desarrollar las ideas que se exponen en las páginas siguientes optamos por analizar las formas de gestión urbana impulsadas durante la década de los años 80 enfatizando el examen de la gestión de

problemas urbanos específicos en cada caso: la planificación urbana en el Area Metropolitana de San José, y las políticas de tierra urbana en la ciudad de Managua. Haremos, previamente, algunas reflexiones generales sobre Centroamérica para enmarcar los problemas a que se enfrenta la gestión urbana en general en la región.

1. LA GESTION URBANA: PROBLEMAS

Los problemas actuales de la gestión urbana en Centroamérica no pueden comprenderse plenamente sin hacer referencia a las transformaciones ocurridas en el proceso de urbanización durante los últimos años, ya que ellos explican, en gran medida, la caducidad de las formas de planificación, regulación y administración de las ciudades y de las formas de gestión urbana en sentido amplio.

Creemos también que para analizar los problemas actuales de la gestión urbana, así como para pensar en formas alternativas de ella, es necesario examinar, por lo menos en sus características esenciales, cuales son los niveles de reestructuración de la economía, de su desregulación y la privatización de sus áreas más directamente vinculadas con los procesos urbanos. Hay que detenerse, especialmente, en la concepción neoliberal predominante en el momento actual que, implícitamente, en una forma aún no desarrollada completamente, **postula la privatización de los principales servicios y programas sociales urbanos como un rasgo central de su modelo de gestión urbana.**

También es necesario estudiar las consecuencias, en las ciudades y su gobierno, de los profundos cambios ocurridos en los sistemas políticos de muchos de nuestros países durante la década de los años 80. Aquí es donde **cuestiones como la democratización política, la democratización económica, el papel de la participación ciudadana y su consolidación, la descentralización del poder y no sólo del aparato administrativo estatal, el reforzamiento de los gobiernos locales,** deben ser incorporados en el análisis de los problemas más acuciantes que enfrenta la gestión urbana. Un ejemplo inmediato lo constituye el peso actual de las concepciones "municipalistas", que limitan por lo general el problema de la gestión urbana a la simple eficiencia de la administración municipal.

2 LUNGO UCLES, Mario. Estado y descentralización territorial en Centroamérica. *En*: Cuadernos de Investigación del CSUCA. No. 48 (Dic. 1988)

3 TIMOSSI, G. Debt and structural adjustment in Central America. *En*: Latin American Perspectives. Vol. 17, No. 4 (Fall 1990).

4 LUNGO UCLES, Mario; PEREZ, Mariam y PIEDRA, Nancy. La urbanización en Costa Rica en los años 80 : el caso del Area Metropolitana de San José. 1991. El trabajo forma parte de la investigación "Urbanization in the Caribbean Basin during the years of the crisis", dirigida por Alejandro Portes, The John Hopkins University, Baltimore. A publicarse por FLACSO.

Durante la década de los años 80 la creciente urbanización de las sociedades centroamericanas se mantuvo, prolongando la tendencia conocida de las 3 décadas anteriores, pero mostrando rasgos novedosos⁵. A diferencia de los sistemas urbanos de otros países latinoamericanos, en Centroamérica no se observa una creciente importancia de las ciudades secundarias ni una disminución de la primacía de la principal aglomeración urbana, persistiendo el llamado fenómeno de la metropolización

Respecto a las migraciones, tanto internas como externas, ellas continúan siendo un fenómeno de primera importancia pero tienen un nuevo contenido. Si en el período entre 1950 y 1980 presenciamos la clásica migración del campo hacia la ciudad a causa de la ampliación de las relaciones capitalistas de producción en la agricultura principalmente, a partir de los años 80 encontramos, ante todo, desplazamientos internos de diferente sentido y una creciente migración hacia el exterior de los países debido a los conflictos político-militares y a la aguda crisis económica.

En el contexto anterior han ocurrido, con seguridad, importantes cambios en la estructura interna de las ciudades centroamericanas. Fenómenos como la segregación y la polarización de las clases sociales en el ámbito urbano, el surgimiento de nuevas zonas de tugurios, el deterioro del medio ambiente urbano, o la informalización de la economía en las ciudades, son signos visibles de lo anterior.

Es quizás en la economía urbana donde vamos a encontrar los cambios de mayor profundidad, siendo el rasgo central su creciente informalización⁶, al que se suman el impulso adquirido por la producción maquilera y el establecimiento de zonas francas.

En otra dimensión, la política, asistimos durante los años 80 en Centroamérica a una importante movilización y lucha de las masas populares urbanas, a un impresionante florecimiento de movimientos sociales, a una acelerada modificación de los siste-

mas políticos, etc. El desarrollo no obstante de movimientos sociales de rasgos fundamentalmente urbanos es aún incipiente⁷. Pero si las contradicciones y los conflictos urbanos han estado en un segundo plano por la envergadura de las luchas políticas a nivel del poder global, ellos están, a pesar de todo, presentes, y nos encontramos frente a nuevos agentes como las organizaciones no-gubernamentales que trabajan activamente en el ámbito del hábitat popular urbano, los servicios y las actividades productivas barriales, etc., tratando de ayudar a los grupos más desfavorecidos, surgiendo en el marco del debilitamiento de las políticas sociales urbanas del Estado, de la creciente privatización de los servicios públicos y de la transformación de la gestión urbana en general.

Conviene destacar de este panorama el incremento de los niveles de la pobreza urbana y el deterioro de las condiciones de vida que alcanza también a los sectores sociales medios. Todos estos cambios tienen un importante efecto en la estructura social urbana y en su organización, la que se ha ido recomponiendo en una contradictoria articulación con los procesos económicos y políticos.

Aunque no existen suficientes estudios que detallen estas modificaciones, podemos hacer algunos señalamientos preliminares. Primero, pareciera que se está en presencia de una creciente incorporación de las mujeres y los menores de edad al mundo del trabajo asalariado formal y a las actividades económicas informales, lo que sumado al peso de estas últimas y al estancamiento de la participación masculina en el primero, tiene consecuencias en el comportamiento político de los sectores sociales urbanos más desfavorecidos por este modelo de crecimiento económico. Podemos decir así que en Centroamérica la relación entre la urbanización y la economía está vinculada, políticamente, a la constitución de una nueva estructura social urbana aún en configuración.

¿Cuáles son los problemas claves de la gestión urbana en el contexto antes descrito?

La respuesta tendría que ser especificada para cada uno de los casos seleccionados, aunque por la extraordinaria vinculación existente entre los países

5 LUNGO UCLES, Mario. Tendencias del proceso de urbanización en Centroamérica en los años 80. En: Cuadernos de Investigación del CSUCA: No. 59 (1990). También en: Cuadernos del CENDES. No. 13-14 (Ene.-Ago. 1990).

6 PEREZ S., J.P. y MENJIVAR, R. Informalidad urbana en Centroamérica: entre la acumulación y la subsistencia. Caracas: Nueva Sociedad: FLACSO, 1991.

7 LUNGO UCLES, Mario. Movimientos urbanos e regionais na América Central na década de 80. En: Espaço e Debates. No. 26 (1989). También en: Medio Ambiente y Urbanización. No. 25 (Dic. 1988).

centroamericanos podemos plantear estos problemas a un nivel general. Así entonces trataremos de enunciarlos a continuación, aunque las soluciones tendrían que proponerse particularmente para cada ciudad.

- A) El primer problema al que se enfrenta la gestión urbana en Centroamérica **es la creciente población que albergarán sus ciudades en los años futuros**; esta población tenderá a ser, sin embargo, cada vez más heterogénea y cambiante en su composición. Heterogénea por las transformaciones en la estructura social urbana mencionada antes en la cual **los sectores populares serán, por ejemplo, muy diferentes a los conocidos hasta el momento actual**. Cambiante por el carácter nuevo de las migraciones que se está observando durante los últimos años. Las consecuencias para un modelo democrático de gestión urbana son importantes en la medida en que la población a atender y los grupos sociales que deben participar en esta gestión están en una dinámica transformación.
- B) Un segundo problema está constituido por las diferentes manifestaciones de la segregación y la polarización de las clases sociales en el espacio urbano, en las que las antiguas zonas de tugurios ya no serán las mismas ni física ni socialmente, modificándose sus funciones y sus problemas.
- C) La economía urbana está cambiando rápidamente, tanto al nivel de las actividades como de las localizaciones de los establecimientos y sus relaciones externas (por ejemplo las zonas francas). La informalización creciente de la misma y la creciente participación de la mujer en ella introducen nuevos factores en el desarrollo y la gestión de las ciudades.
- D) Las nuevas actividades urbanas, el crecimiento poblacional y el modelo de crecimiento anterior de nuestras ciudades **han deteriorado sensiblemente las condiciones del medio ambiente urbano, agotando irreversiblemente algunos de sus recursos**. La agenda de una nueva forma de gobernar nuestras ciudades debe incorporar la problemática del desarrollo sostenible.
- E) ¿Cuáles servicios y programas sociales urbanos deben ser atendidos y por parte de quiénes? La discusión en torno a la privatización es uno de los problemas de mayor actualidad a la hora de

pensar en formas de gestión urbana alternativas.

- F) Vinculado al anterior problema está el punto de **la participación ciudadana en una nueva forma de gestión urbana**. El papel de los movimientos sociales, de las ONG's, y de las distintas expresiones organizativas de la sociedad civil y su relación con el Estado y los gobiernos locales es otra de las preocupaciones claves que atañen a la temática que nos ocupa.

Todos los problemas antes esbozados remiten a dos cuestiones que subyacen en este trabajo: **la caducidad de las formas actuales de gestión de las ciudades centroamericanas** y los tiempos límites para su transformación, relacionado esto último con **los horizontes críticos** que presentan los problemas antes señalados. Intentaremos acercarnos a una visión propositiva en la última parte de este trabajo. Veamos antes la situación de los casos seleccionados.

2. EL CASO DEL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE. (AMSJ)

Para abordar el análisis de la gestión urbana del AMSJ es necesario observar los principales rasgos del sistema urbano costarricense, en el que se destaca, inmediatamente, su extraordinaria continuidad desde el siglo pasado, al que se suman la primacía de la ciudad de San José, la concentración de la mayoría del resto de la población urbana en ciudades medias que mantienen un nivel de población similar entre ellas, la ubicación de la mayoría de estas ciudades medias en el valle central del país a una distancia promedio de 15 kilómetros de San José; la existencia de una gran cantidad de pequeñas ciudades y asentamientos rurales rodeando a la capital y a estas ciudades medias, y la similitud de las funciones económicas de estas últimas⁸.

Este conjunto conforma un denso tejido urbano que impone características peculiares al AMSJ, cuya población no ha cesado de crecer desde los años 50, a pesar de no haber existido flujos migratorios de importancia hacia esta aglomeración urbana.

⁸ LUNGO UCLES, Mario; PEREZ, Mariam y PIEDRA, Nancy. *Op. cit.*

Cuadro No. 1. Area Metropolitana de San José (miles)

	1950	1963	1973	1984	1990
AMSJ (a)	190.3	320.2	540.1	719.6	861.3

Fuente: Elaboración propia a partir de los censos de 1950, 1963, 1973 y 1984, y los datos de la Dirección General de Estadística y Censo para enero de 1990.

A los datos anteriores se suma el nivel de primacía demográfica del AMSJ, la que se explica parcialmente a partir de 1950 por la profunda modificación en el sistema político y el nuevo modelo de desarrollo económico que suma a la agroexportación la creación de una industria sustitutiva de importaciones, procesos que acentúan la centralización del Estado costarricense⁹.

Cuadro No. 2. Costa Rica: Indices de hegemonía del AMSJ

1984			1990		
I	II	III	I	II	III
16.8	8.5	6.0	13.0	6.5	4.5
I : relación con la 2da. ciudad.					
II : relación con la 2da. y la 3a. ciudad.					
III : relación con la 2da, 3a y 4a ciudades.					

Fuente: Elaboración propia a partir del "Censo de 1984" y del "Cálculo de población al 1o. de enero de 1990", DGE.C.

Así, en 1975 la región metropolitana cuyo núcleo principal es el AMSJ, albergaba 2/3 de las empresas que representaban una proporción similar del valor de la producción industrial y generaba más de 4/5 del empleo en este sector¹⁰, concentrando además la fuerza de trabajo más adiestrada, los mejores niveles

de dotación de equipamientos y servicios urbanos, las principales instituciones estatales, aparte de constituir una proporción sustancialmente mayoritaria del mercado interno del país. Lo anterior ha llevado a algunos investigadores a plantear la constitución de una "región metropolitana" durante la década de los años 70¹¹.

Las tendencias anteriores han continuado a lo largo de los años 80. Tomamos por ejemplo algunos datos de la dimensión económica. Hacia 1989, un análisis de la fuerza de trabajo en el AMSJ mostraba que constituía casi el 60% de la fuerza de trabajo urbana total (278,018 de 464,000 trabajadores); el 23% de ellos tenían estudios post-secundaria; 82% accedían al seguro social; 78% eran asalariados; 21% ocupaban puestos técnico-gerenciales; etc.¹², en un contexto en que la reestructuración de la economía en curso acentuaba la concentración de las actividades productivas en el AMSJ.

Por otra parte, el desempleo en el AMSJ para 1989 era de 2.6%, menor que el desempleo urbano del país, que llegaba al 3.8%, y aunque los niveles de pobreza habían subido del 15% al 19% a lo largo de la década de los años 80, en esta aglomeración urbana se construyó una importante cantidad de viviendas y la cobertura del servicio de agua potable cubría casi la totalidad de los hogares al final de la misma.

Estamos pues, en presencia de un área metropolitana de singular peso económico, social y político, pero cuya estructuración a lo largo de su historia siguió un peculiar proceso de agregación de ciudades y asentamientos rurales que se acompañó de una atomización del gobierno local y una centralización del aparato estatal¹³.

La definición de Area Metropolitana de San José ya había sido usada oficialmente en 1950 en el Censo de

9 TREJOS, Maria E. y PEREZ, Mariam. Descentralización y democracia económica en el marco del ajuste estructural en Costa Rica. En: Estudios Sociales Centroamericanos. No. 52 (Ene.-Abr. 1990).

10 HALL, Carolyn. Costa Rica: una interpretación geográfica con perspectiva histórica. San José C.R.: Editorial Costa Rica, 1984.

11 CARVAJAL, Guillermo y VARGAS, Jorge. El surgimiento de un espacio urbano-metropolitano en el Valle Central de Costa Rica: 1950-1980. En: FERNANDEZ, Rodrigo y LUNGO UCLES, Mario, comps. La estructuración de las capitales centroamericanas. San José, C.R.: Educar, 1988.

12 TREJOS, Juan Diego. Informalidad y acumulación en el AMSJ, Costa Rica. En: PEREZ SAINZ, Juan Pablo y MENJIVAR, Rafael, corrd. Informalidad urbana en Centroamérica: entre la acumulación y la subsistencia. Caracas: FLACSO/Nueva Sociedad, 1991.

13 LUNGO UCLES, Mario y PEREZ, Mariam. Area Metropolitana de San José: ¿coordinación de gobeornos locales o gobierno metropolitano? En: Medio Ambiente y Urbanización. No. 35 (1991).

población de ese año, incluyendo bajo esta denominación además del Cantón Central (menos un distrito aún rural), a las áreas urbanas de cuatro municipalidades vecinas. A partir de entonces, y gracias a la consolidación del moderno aparato estatal impulsado desde 1950, que crea a los entes públicos descentralizados de carácter nacional encargados de la prestación de servicios básicos, entre ellos el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el concepto "metropolitano" permeó los enfoques que rigieron los análisis de las transformaciones de la estructura física del territorio en que se asienta la capital. Sin embargo el término nunca fue claramente definido, ni desde el punto de vista conceptual, ni técnico, ni político¹⁴.

Lo cierto es que esta situación no pareció preocupar a las autoridades municipales, pues tanto el gobierno local del Cantón Central de San José como el de los demás municipios que fueron gradualmente incluidos en lo que se consideró AMSJ, se limitaban a la prestación de servicios poco estratégicos en la determinación del desarrollo de la ciudad, por lo que lo "metropolitano" era de la incumbencia de otras instituciones de carácter nacional.

Nos referimos a las instituciones públicas de servicios, las cuales fueron actores centrales en las transformaciones del AMSJ durante estas décadas. Estas instituciones autónomas cumplieron papel importante en los procesos económico-sociales que conformaron el AMSJ asumieron una función política fundamental al constituirse en intermediarias entre las demandas de la población y el Estado, el que estableció a través de ellas una forma de descentralización administrativa particular, ya que eran regidas por cuerpos directivos sin representación popular directa¹⁵.

El primer planteamiento concreto sobre la conveniencia de crear un gobierno metropolitano se hizo en

14 CARVAJAL, Guillermo y VARGAS, Jorge. *Op. cit.*

15 Dos problemas urbanos de clara escala metropolitana fueron los únicos que, en distintos momentos, plantearon el conflicto de lo metropolitano frente a lo municipal, aunque sin resolverlo: las inundaciones periódicas de diferentes zonas del AMSJ y el manejo de los desechos sólidos. Y esto por la razón de que ambos servicios (el servicio de evacuación de aguas pluviales y el manejo de la basura), se mantenían aún bajo la administración de diferentes municipalidades, pero su escala rebasaba claramente los límites territoriales de consecuencias de la falta de coordinación en la atención de los mismos.

El último problema, de gran vigencia al iniciarse la década de los años 90 pone en relieve la contradicción entre el nivel metropolitano de procesos urbanos y las limitadas jurisdicciones municipales en el caso del Área Metropolitana de San José

1952 a través de la Caja Costarricense de Seguridad Social, institución encargada en esa época de los pocos programas de vivienda social del Estado y era la depositaria de las tierras públicas destinadas para este fin.

Con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en 1954, el patrimonio estatal para vivienda social (tierras incluidas), la responsabilidad de asumir todo lo referido a programas y proyectos estatales de habitación, y la regulación del proceso de urbanización, le fueron asignados al INVU.

Su acción en los años 50 se concentró en la construcción de la ciudad satélite de Hatillo. Este proyecto, localizado en el Cantón Central de San José, tuvo una enorme repercusión en términos de urbanismo, pues fue en su concepción que simultáneamente se comenzaron a definir las normas técnicas que irían a regir el crecimiento físico de las ciudades costarricenses, fundamentalmente la capital.

En realidad, los años 50 y 60 fueron de consolidación de las primeras grandes instituciones autónomas de carácter técnico, características del aparato estatal implantado para impulsar el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Además del INVU, tuvieron un enorme crecimiento el Instituto Costarricense de Electricidad (fundado en 1943, para asumir este servicio y luego el de la telecomunicación), y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, hoy Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ente encargado del sector desde 1961). Hacia finales de los años 60, los proyectos desarrollados por estas instituciones, más los de carácter vial del Estado Central, habían transformado radicalmente el panorama de la ciudad capital y sus posibilidades de crecimiento, aumentando enormemente el área potencialmente urbana en una aglomeración con fuertes rasgos rurales (en 1973, del área total de los cantones integrantes del AMSJ, sólo el 21% era en realidad tierra urbanizada).

Fue durante esas décadas en que se planteó el debate alrededor de la planificación urbana posible en un moderno Estado democrático como el que se quería construir sin incrementar peligrosamente la concentración de poder. La aprobación de la Ley nacional de planificación y con ella la creación de la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN), en 1963, y la aprobación de la Ley de Planificación Urbana en 1968, y con ella nuevas potestades otorgadas al INVU, fueron los frutos concretos de este debate. Pero ambas leyes nacieron con un enfoque limitado,

producto de contradicciones políticas. En todo caso, y respaldados por esos cuerpos legales, OFIPLAN y el INVU comenzaron a plantear la creación de una área metropolitana. Sin embargo, al considerar sólo de variables de tipo administrativo y físico, olvidando la dinámica económica de la urbanización y sus procesos sociales, los diferentes intentos para su delimitación limitaron el concepto metropolitano a una sumatoria de áreas de pobladas censadas como urbanas, sirviendo en la práctica sólo para medir la intensidad del crecimiento urbano alrededor de San José, y obviando la dimensión histórico-social del fenómeno. Entre 1970 y 1980 el INVU y OFIPLAN hicieron cinco ensayos diferentes de delimitación del AMSJ, propuestas realizadas sin abarcar las mismas unidades administrativas, con temporalidades diferentes y en espacios distintos.

En todo caso, lo que quedó claro en los años 70 fue la pertinencia del enfoque metropolitano para analizar el desarrollo de la aglomeración urbana del Valle Central. Esto permitió que el INVU, apoyándose en la Ley de Planificación Urbana, creara la Oficina de Planificación del Área Metropolitana (OPAM) en 1970, definiendo de paso, al delimitar las municipalidades que tendrían que contribuir a su financiamiento, cuáles territorios constituirían dicha área.

La OPAM hizo estudios y recopiló datos valiosos, pero dadas las limitaciones de la Ley de Planificación Urbana, que no define claramente autoridades ni competencias, los problemas y necesidades planteados no formularon con claridad un diagnóstico que apoyara un proceso de planificación que rigiera el desarrollo urbano en este ámbito territorial.

Por otro lado, las municipalidades que según la Constitución seguían siendo las máximas autoridades en sus territorios, aunque habían sido fuertemente afectadas por este proceso de centralización del Estado, tuvieron un nuevo cuerpo legal: el Código Municipal de mayo de 1970. Dicho código, aunque fue presentado como una conquista del régimen municipal en términos de autonomía, tenía claras limitaciones. Baste indicar que con el nuevo Código se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), como ente autónomo responsable de las municipalidades, y entendiendo por esto la canalización, intermediación y supervisión de los financiamientos para inversiones mayores que éstas requirieran. Hay que mencionar, por otra parte, que en Costa Rica no hay elección directa de presidentes municipales o alcaldes, y que el AMSJ está regida por 11 consejos municipales correspondientes a los cantones que la

integran. Hasta 1970 existía la figura del Jefe Político, nombrado directamente por el Poder Ejecutivo, por lo que había una ingerencia directa de éste en las municipalidades. Dicha figura fue sustituida por la del Ejecutivo Municipal, funcionario administrativo nombrado por el Concejo y responsable ante él para ejecutar las decisiones que éste tomara en relación al desarrollo del municipio. En teoría esto reforzaba la autonomía municipal. Sin embargo, si bien el Código define potestades municipales en casi todas las esferas de la vida del de su jurisdicción, el artículo quinto aclara que éstas no deben interferir en los planes de los entes autónomos descentralizados, y si también se habla de autonomía administrativa, los municipios tienen que acatar las directrices de la Contraloría General de la República.

Para 1976 las contradicciones de este modelo de gestión urbana eran evidentes, lo que obligó a realizar un Congreso de Municipalidades el cual presentó la propuesta de crear un Distrito Metropolitano para regular los problemas urbanos del AMSJ, el cual estaría regido por un cuerpo representativo de delegados municipales. Esta no fue aprobada.

Sólo el Concejo Cooperativo Intermunicipal (COCIM), conformado por las municipalidades del AMSJ para compartir el mismo relleno sanitario para procesar la basura, se llegó a concretar mediante convenios intermunicipales.

En los años 80, los estudios del AMSJ se transformaron en estudios de la Gran Área Metropolitana (GAM), pasándose de 11 municipios a 32, y de 1 provincia a 4. En este marco ampliado el INVU propuso la creación de una Autoridad Metropolitana que autonomizara el Departamento de Urbanismo de la institución transformándolo en un órgano ejecutor del GAM, propuesta que tampoco se aprobó, aunque difícilmente un ente técnico como el planteado podría haber asumido potestades político-administrativas sobre un área tan extensa que constituye además el núcleo económico y político del país.

Por el contrario, durante esta década surge una nueva entidad: el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, cuyas funciones vienen a superponerse a las del INVU y de otras instituciones responsables del desarrollo urbano, y a las de las municipalidades. También en los años 80, los efectos de los planes de ajuste estructural a los que tuvo que someterse el país en función de la reestructuración económica a nivel mundial, terminaron de complicar el panorama. Por ellos se disuelve la OPAM, se limita la acción del

Departamento de Urbanismo del INVU, se reducen los presupuestos municipales y desaparecen muchas regulaciones de tipo urbano. Además, para poder obviar limitaciones a acciones vitales en términos políticos, como la de atención al problema de los grupos de presión por vivienda surgidos a principios de los años 80, se generalizó la práctica de hacer declaratorias de emergencia, lo que permitía en la práctica pasar por encima de cualquier autoridad, sobre todo la municipal¹⁶.

3. EL CASO DE LA CIUDAD DE MANAGUA

Antes del triunfo de la revolución sandinista en 1979, el régimen municipal en Nicaragua se caracterizaba por su extrema debilidad política y económica y por el tratamiento especial para la ciudad de Managua, la que al ser denominada como "Distrito Nacional", carecía de un gobierno local que dirigiera su desarrollo.

A partir del triunfo revolucionario se constituyó la "Junta de Reconstrucción de Managua", presidida por un ministro delegado de la presidencia de la república, pero las funciones de planificación urbana pasaron a ser responsabilidad del recién creado Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH), el que asumió el papel de los gobiernos locales en esta problemática. Managua inicia así la década de los años 80 con dos personas con rasgo de ministro con responsabilidades sobre su desarrollo.

En 1982, con el decreto de regionalización del país, se crea la Región III, que comprendía fundamentalmente a la región de Managua, provocándose una superposición adicional al sumarse una tercer persona con rango ministerial a la atención de la problemática de la ciudad capital. La drástica reducción del Estado en 1988, llamada "compactación", cambia esta situación al designar a la misma persona como Delegado de la Región III y Alcalde de la ciudad, mientras desaparece el MINVAH. Por primera vez a lo largo de la década Managua tiene una sola persona como responsable de su desarrollo mientras la nueva Ley Municipal tiende a reforzar los poderes de los gobiernos locales.

Dada esta situación, a las que se suman las prioridades nacionales dirigidas hacia el desarrollo agropecuario y la atención de regiones poco atendidas por los gobiernos anteriores, y las exigencias de la guerra de agresión que se impone al país, es explicable que la planificación global de la ciudad y de aspectos sectoriales de su desarrollo ocuparan poca atención a pesar la existencia de planes colaborativos de gobiernos extranjeros de relativa envergadura. Podríamos decir entonces que la gestión urbana en el caso de Managua popular, en abierta contradicción con un proyecto revolucionario de transformación social, era uno de sus rasgos característicos.

Podemos observar este carácter fragmentario e irregular de esta gestión urbana y el prácticamente nulo papel en ella del gobierno municipal a través del análisis de las políticas de tierra urbana a lo largo de la década¹⁷.

La primera cuestión que se puede constatar es que no existió una política claramente definida en torno a la tierra urbana, a pesar de que las expropiaciones y las confiscaciones decretadas dotaron al gobierno de una importante herramienta de gestión y planificación al incrementarse la tierra pública urbana sustancialmente en los primeros años de la revolución.

Entre 1950 y 1979 la población de Managua creció aceleradamente, originando un mercado inmobiliario que fue decisivo en la conformación de la estructura física de la ciudad en donde los repartos ilegales fueron uno de los elementos claves, calculándose que hacia 1980 más del 70% de la población vivía en urbanizaciones de este tipo. El terremoto de 1972, contribuyó a este proceso al posibilitar la red vial creada después del sismo el incremento de la especulación y la concentración de la tierra urbana.

Con el inicio del gobierno revolucionario la tenencia de la tierra urbana sufre un giro radical, accediendo el Estado a una importante cantidad de la misma que le posibilita impulsar programas habitacionales en beneficio de los sectores populares. La gestión de la tierra urbana en Managua se expresa entonces de forma principal a través de los distintos proyectos

¹⁶ LUNGO UCLES y PEREZ, Mariam. Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana: los casos de Managua y San José. Medellín: Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

¹⁷ MORALES, Ninette, y LUNGO UCLES, Mario. La gestión de la tierra urbana pública en Managua durante el Gobierno Sandinista. En: Estudios Sociales Centroamericanos. No. 55 (Ene.-Abr. 1991).

habitacionales y no en su utilización como un instrumento para planificar el desarrollo físico integral de la ciudad.

Cuadro No. 3. Managua: Evolución de la tenencia de la tierra urbana (1979-1989).

Tipo de propiedad	1979		1989	
	Ha.	%	Ha.	%
Area estatal	562	6	2191	25
Area privada	6314	73	4686	54
Vialidad	1784	21	1784	21

Fuente: elaborado por Ninette Morales con base en datos del registro del Departamento Banco de Tierra, 1982, y Alcaldía de Managua, 1989.

Estas tierras adquiridas por el Estado principalmente a inicios de los años 80 se dedican en una parte, a partir de 1982, al programa conocido como "Urbanizaciones Progresivas", que se limitaba a dotar de un lote a cada familia dado que se ubicaban generalmente dentro de la trama urbana dotada de infraestructura mínima. En la práctica, constituyó el único programa viable de ejecutar al carecer el gobierno de los recursos necesarios para realizar proyectos habitacionales completos, a pesar de que las leyes habitacionales emitidas entre 1979 y 1982 conferían al Estado no sólo el control de una parte importante de la tierra urbana sino también la potestad de regular las relaciones inquilinarias. El MINVAH adquirió una capacidad constructiva propia que se calculaba en 1985 en la posibilidad de edificar casi 6,000 viviendas de 45 m² y habilitar 7,800 lotes anualmente. Hay que señalar, sin embargo, que esta capacidad constructiva se dedicó fundamentalmente a la construcción de asentamientos rurales¹⁸.

Cuadro No. 4. Nicaragua: Acciones habitacionales (1980-1987)

Tipo	Rural	Urbana	Total
Viviendas completas	2596	6902	9498
Módulos básicos	9778	3566	13344
Lotes	-	32430	32430
Total	12374	42898	55272

Fuente: MINVAH, Dirección Técnica, 1988.

Para el manejo de esta tierra urbana adquirida mediante confiscaciones y expropiaciones que cuadruplicó el área de la tierra urbana pública en Managua (la propiedad estatal era de 562.04 hectáreas en junio de 1979 y pasó a 2191.30 hectáreas al sumarse las confiscaciones, las expropiaciones y el área central cuyo uso y propiedad estaba congelado por encontrarse sobre fallas geológicas), se creó la Corporación Nicaraguense de Bienes Raíces (CONIBIR), adscrita al MINVAH, en una modalidad de gestión centralizada en la que la participación del gobierno local y de las organizaciones de base urbanas estaba definitivamente ausente.

Aunque el gobierno dio tierra a diferentes instituciones estatales, se calcula que el sector vivienda fue el más beneficiado, cubriendo el 56% de las tierras expropiadas. Como señalábamos antes, el principal beneficiado fue el programa de "Urbanizaciones Progresivas" que al constituir 90 nuevos barrios rompe con la histórica segregación urbana heredada de la dictadura somocista. En la ciudad de Managua se construyeron 4162 viviendas completas del total de 6902 hechas en todo el país, 672 módulos básicos de 3566, y 19944 lotes del total de 32430 habilitados a nivel nacional entre 1979 y 1989.

Paralelamente, en los años iniciales del gobierno sandinista, cobran importancia las tomas de terrenos urbanos, continuando una tendencia existente desde los años 50 y que cobra un renovado impulso luego de las elecciones presidenciales de febrero de 1990 en que el sandinismo es derrotado.

¹⁸ LUNGO UCLES, Mario; RAMIREZ, L. y OLIVER, M. Desarrollo de asentamientos rurales en Nicaragua. Managua : PNUD, Proyecto HABITAT NIC.. 86.006, 1988.

Cuadro No. 5. Managua: Lotes de tierra urbana tomada (1950-1990).

1950/1979	1979/1989	1990	Total
7125	13253	7367	27745

Fuente: Morales, Ninette y otras, mimeo citado.

La población involucrada suma alrededor de 44,300 personas, lo que constituye aproximadamente el 4% de la población de la ciudad, equivalente a ciudades secundarias cabeceras regionales como Bluefields. Esto se convierte en un nuevo reto para el gobierno de esta ciudad.

Hay sin embargo, a mediados y finales de los años 80 un cambio significativo en la política de la tierra urbana en Managua. Al transformarse la "Junta de Reconstrucción de Managua" en Alcaldía se le concede participación en las decisiones sobre el uso de la tierra urbana pública, y en 1988 la Ley de Municipios confiere al gobierno local la facultad de regular el uso del suelo público, y la declaración de utilidad pública de bienes inmuebles y proceder a su expropiación. Con ello se fortaleció jurídicamente la participación del gobierno local en la gestión de la tierra urbana. La posterior descentralización de la Alcaldía de Managua en 6 distritos urbanos en 1989 también pretendía, entre otros, el mismo objetivo. No obstante, el carácter democratizante de esta medida descentralizadora fue una reacción tardía y se planteó nuevamente al margen de una efectiva y real participación popular en la gestión urbana de este bien clave para el desarrollo de cualquier ciudad.

En la base de esta tardía concepción de gestión urbana se encontraban premisas equivocadas y una orientación estatista y altamente centralizadora del modelo de transformación social impulsado por el sandinismo. **Partiendo de que la tierra urbana era un bien no reproducible y bajo el principio de que ella debía ser un bien social** y no una mercancía, se decidió otorgarla gratuitamente. Así, en julio de 1981 se condonaron todas las deudas pendientes de los pobladores de los "Repartos Intervenidos" (constituidos la mayoría por repartos ilegalmente urbanizados antes de 1979), no se incluía el precio de la tierra al establecer el valor de las viviendas producidas por el Estado, y era gratuita la signación de lotes en las "Urbanizaciones Progresivas" y en la asignación de tierras a las diversas instituciones estatales.

Junto a lo anterior, se limitaron los montos de los arriendos y la valoración catastral, definida en 1978,

quedó rápidamente obsoleta por el proceso inflacionario que se inició desde inicios de los años 80. En este contexto el mercado inmobiliario se contrajo, mateniéndose latente, pero a medida que las condiciones económicas se agravaron y se liberaron progresivamente los precios de los bienes y servicios en general, el mercado inmobiliario se reactivó, fijándose precios cada vez más alejados del valor catastral y dolarizándose las operaciones de compra-venta y arriendo.

En síntesis, la gestión de la tierra urbana bajo el gobierno sandinista produjo un cambio significativo en la estructura de la tenencia, llegando a controlar éste alrededor de una tercera parte del área comprendida dentro del límite urbano y produciendo una redistribución de la misma principalmente a través de los programas habitacionales, uno de cuyos efectos más positivos fue la de posibilitar el acceso a los sectores populares urbanos de menores ingresos mientras rompía con el patrón de segregación urbana imperante.

No obstante, al partir de la premisa errónea de que la tierra urbana había dejado de ser una mercancía, se olvidó que el precio de la tierra urbana seguía regido por el mercado aunque este tuviera un bajo perfil y funcionara distorsionadamente. La tierra urbana siguió siendo regida por la ley del valor y tenía, por lo mismo, un precio, hecho que no podía ser obviado al pretender impulsar un modelo de desarrollo urbano que favoreciera a los sectores populares.

Pero aún más. Esta modalidad de gestión urbana, al ser altamente centralizada y brindar pocos espacios a la participación ciudadana, estaba condenada a fracasar tal como la realidad lo mostró dolorosamente a mediados de 1991, cuando se intenta anular las leyes que, lamentablemente de forma tardía y precipitada, decretaron, en marzo y abril de 1990, la regularización y la legalización de los bienes inmuebles otorgados por el gobierno sandinista durante 10 años.

Aunque es cierto que la población organizada se involucró de diferentes maneras y en distintos momentos en la lucha por la tierra urbana, jugando un papel clave en la asignación de los lotes a las diferentes familias, **faltó una verdadera institucionalización de la participación popular en el proceso global de gestión**¹⁹. Lo que si es posible afirmar es que existe hoy una mayor beligerancia de la población urbana de

19 MORALES, Ninette; ACEVEDO, Martha y DIAZ, Mayela. Toma de tierras urbanas en Managua. 1990 (mimeo).

menores recursos en torno a esta problemática, tal como lo muestran las tomas de tierras a partir de 1990, **pero su potencialidad depende de su inserción en un modelo alternativo, democrático, de gestión urbana** que incluya no sólo la cuestión de la tierra urbana pública y privada. Porque, más allá de la forma en que la primera se utilizó en la ciudad de Managua durante los años 80, no vamos encontrar un proyecto de desarrollo global de la ciudad en que ella se inserte y que orientara su uso como uno de los instrumentos privilegiados para impulsar cualquier modelo de desarrollo urbano. Esta grave ausencia **obliga a recordar que es necesario contar con una idea del tipo de ciudad que se quiere construir, dentro de un modelo alternativo de transformación social**, para poder pensar en una modalidad democrática de gestión urbana.

4. LA GESTIÓN URBANA: POSIBILIDADES

EL análisis hecho alrededor de los casos del AMSJ y la ciudad de Managua permite plantear algunas ideas respecto a una gestión urbana democrática y sus posibilidades.

A) La primera se refiere al alcance y al contenido de la gestión urbana. Partiendo de que ella va más allá de la simple gestión municipal ya que "se gestiona" también desde las organizaciones de la sociedad civil, y que el poder local no se puede reducir al gobierno local, la gestión urbana implica para las políticas de descentralización y reforzamiento de los gobiernos locales nuevos y complejizados contenidos. Tocamos, aquí, una de las cuestiones más difíciles de delimitar teóricamente. Pensamos, con el riesgo que implica caer en cierto esquematismo, en cuatro elementos integrantes de la misma:

1. La planificación urbana, que se puede desagregar en políticas y programas, y que debiendo incluir las más diversas formas de participación de la sociedad civil perdiendo el carácter centralizante que la ha caracterizado, debe ser esencialmente estatal en su conducción en los dos niveles básicos central y local. De esta manera puede enfrentar el riesgo de atomización de esfuerzos y propuestas que se generaría al dejar la gestión urbana bajo una pretendida libertad de mercado.
2. La regulación urbana, que incluye a las

leyes y a las normas, y que debe seguir la misma lógica que el punto anterior.

3. La inversión urbana, que se puede dividir en pública y privada, y esta última a su vez en dos: la inversión individual o de grupos con fines lucrativos, y la inversión de grupos de base o de organizaciones no-gubernamentales que buscan objetivos primordialmente de beneficio social.
4. La administración urbana, que aunque también es fundamentalmente estatal, puede pasar a ser responsabilidad privada, particularmente por parte de instituciones de la sociedad civil de distinto tipo.

- B) Esta concepción ampliada de la gestión urbana incide decisivamente en el sistema político imperante y nos lleva al tema del agotamiento del modelo de gestión urbana actual y la existencia de "horizontes críticos" alrededor de los problemas urbanos esbozados anteriormente de impostergable solución. Esta cuestión está íntimamente ligada a las tendencias que están impulsando organismos e instituciones multilaterales que buscan la privatización y la atención por parte de las organizaciones no gubernamentales de muchos servicios y programas sociales urbanos²⁰.
- C) Regresando a la cuestión de la planificación urbana, sus límites y su caducidad actual lo que nos queda claro es la inviabilidad de la planificación formal y tecnocrática que se desplegara en América Latina a partir de los años 60. Hoy día el actual **modelo neoliberal postula que la planificación, en cualquiera de sus expresiones, es esencialmente opuesta a la democracia, y plantea la necesidad, de "desestatizar" los planes de desarrollo urbano, remitiendo esta tarea a la sociedad civil, lo que en sus términos quiere decir su atomización a través de la privatización de procesos y servicios urbanos** manejados sectorial y aisladamente. Omite esta concepción que aún en los procesos económicos regidos por el libre mercado existen niveles mínimos de regulación, y que el Estado, aunque cambie de funciones, no desaparece.

20 WORLD BANK. Cooperation between The World Bank and ONG'S : 1990 Progress report. Washington : Word Bank, 1991.

- D) Una gestión urbana democrática que se oponga a la privatización como modelo de gestión urbana, que vea más allá de la simple "rentabilidad económica", que trascienda a lo que se podría llamar "rentabilidad social", **exige conocer las modificaciones que, en el proceso de urbanización actual está introduciendo la reestructuración de la economía y de la sociedad en curso.**
- E) Llegamos así a 3 tópicos cruciales sobre una gestión urbana democrática. El primero toca a la posibilidad de impulsar procesos de autogestión urbana, los cuales no deben ser planteados al margen del sistema político que los contextualiza, a riesgo de contribuir una fragmentación de la gestión que no contribuiría a una real democracia en el gobierno de nuestras ciudades.

El segundo, gira entorno al papel de los Planes de Desarrollo Urbano como instrumentos de gestión. Partiendo de la constatación de que el Plan como modelo ideal de ciudad a desarrollar ha sido ampliamente descartado por la historia, consideramos de gran utilidad los aportes de experiencias concretas como la gestión de Izquierda Unida en Lima (83-86) o la del Partido de los Trabajadores en Sao Paulo (90-93) que conciben el Plan Urbano como un instrumento y un espacio para la solución de las contradicciones que plantea el crecimiento urbano.

Agregaríamos, sin embargo, que un Plan Urbano solo puede contribuir a la democratización de la gestión urbana si se inscribe dentro de la idea/proyecto de la ciudad/sociedad que se quiere alcanzar, lo que implica no abandonar una cierta dosis de utopía dentro del planeamiento de transformación social.

El tercer tópico remite a la participación popular. Pensamos que ella es necesaria pero no suficiente para que la gestión urbana sea efectivamente democrática. Es necesaria la existencia de mecanismos que hagan efectiva esta participación (por ejemplo el Plan Urbano en la concepción antes descrita), y de la idea/proyecto sobre la ciudad mencionada en el párrafo anterior.

Si como sostenemos el poder local no se limita al gobierno local, la gestión urbana metropolitana no dependería entonces, exclusivamente, de las acciones (planificación, regulación, inversión y administración), que ejecuten las instrucciones centrales del Estado y los gobiernos locales, sino también de la intervención de distintos organismos de la sociedad civil, directa o indirectamente en la gestión urbana.

La participación de los sectores sociales populares urbanos en la gestión urbana tiene tres vías de canalización: mediante los movimientos reivindicativos urbanos que al triunfar logran modificar aspectos del desarrollo de las ciudades; mediante la ejecución de programas propios generalmente apoyados por organizaciones no-gubernamentales; y mediante las acciones de instituciones del gobierno central o local en las cuales la incorporación de sus intereses sea real.

El grado de incidencia de la participación de estos sectores urbanos en la gestión urbana tiene una estrecha relación con la existencia de uno o varios movimientos reivindicativos urbanos, y su grado de "organicidad" y de la existencia de la idea/proyecto de la ciudad/sociedad antes mencionada.

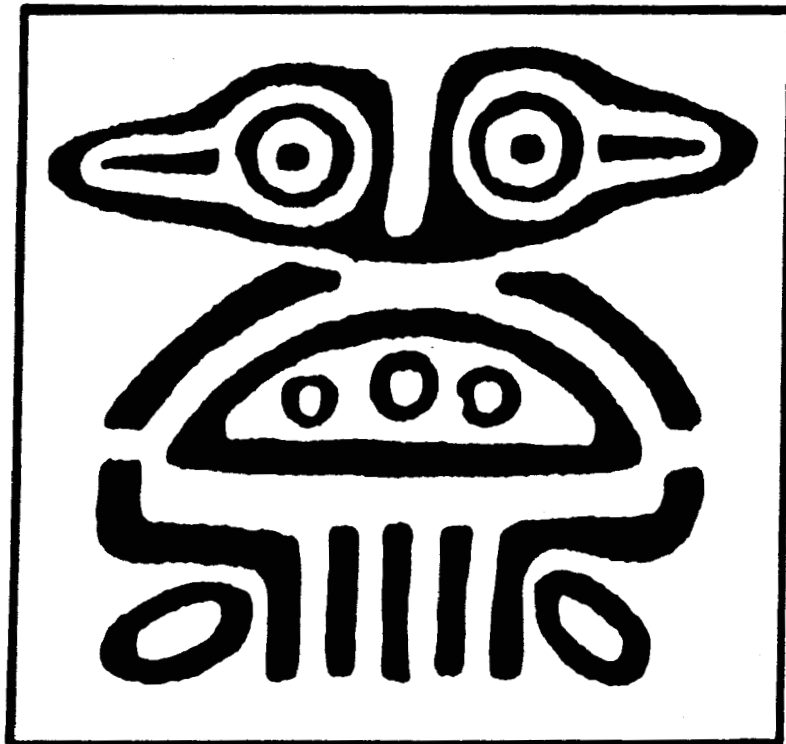
Elas, permiten, calificar el nivel de la participación popular en la gestión urbana y, lo que es fundamental en nuestra opinión, entenderla como una forma de gestión política local dentro de un sistema político global. Evitar el error de olvidar que esta temática está íntimamente ligada al problema del poder político, y poder vincular correctamente la democracia y los procesos de democratización con una nueva forma de gestión urbana.

Insistimos en que no hay que olvidar que **la gestión urbana no es necesariamente democrática o eficiente por la sola participación popular.** Para que sea democrática debe ser parte de una sociedad democrática global. Para que sea eficiente debe contar con una racional integración de sus elementos componentes. Sólo en estas condiciones puede la participación popular adquirir su sentido pleno.

Las ideas anteriores pueden orientar la búsqueda de nuevas modalidades de "gestión urbana con participación ciudadana", término que preferimos al de "gestión urbana popular", con el cual nos referiríamos a prácticas específicas de gestión realizadas por sectores populares, mientras que el primero incorpora la participación de los diferentes grupos o actores urbanos. Esta búsqueda es una tarea urgente en los casos del AMSJ y de Managua tal como se deriva de la descripción de ellos hecha anteriormente.

El mantenimiento, y sobre todo el desarrollo de la democracia costarricense exige una nueva forma de gobernar la principal concentración urbana del país. La profundización de la democratización iniciada por el gobierno sandinista también plantea la necesidad de una gestión urbana democrática para la ciudad de Managua.

ENSAYOS FORHUM No. 10



LA DESCENTRALIZACION EN LOS PROCESOS NEOLIBERALES
Y LAS REALES POSIBILIDADES DE GESTION LOCAL
-UNA APROXIMACION PARA EL CASO COLOMBIANO-

NORA ELENA MESA SANCHEZ
BEATRIZ GOMEZ SALAZAR (COLOMBIA)

LA DESCENTRALIZACION EN LOS PROCESOS NEOLIBERALES Y LAS REALES POSIBILIDADES DE GESTION LOCAL

-UNA APROXIMACION AL CASO COLOMBIANO-

1. ORIGEN DE LA NECESIDAD DE TRANSFORMACION DEL ESTADO

El término descentralización aparenta ser un tema novedoso e implementado sólo recientemente en nuestro continente. Sin embargo es pertinente vincularlo en el contexto de la crisis del capitalismo, que surge a finales de la década del 60 en los países centrales, y su posterior impacto en América Latina, a partir de las décadas siguientes, siendo diferentes sus implicaciones en cada país. A su vez se debe aceptar que se está todavía en el periodo recesivo de la acumulación capitalista a nivel mundial. Para salir de la crisis se han planteado diferentes mecanismos que tratan en su conjunto de mejorar los niveles de acumulación y de buscar un reacomodo mundial, a nivel de un nuevo "orden económico", el cual los teóricos han llamado Neoliberal y que bien define E. Pradilla como Neoconservatismo por lo derechistas que son todas sus políticas, especialmente aquellas en el ámbito social.¹

En las transformaciones propuestas para salir de la crisis en el marco de las políticas neoliberales, está la reconversión económica, que tiene aparejada procesos de restructuración del Estado y de reorganización territorial. Todos íntimamente ligados en lo que se ha denominado el proceso de globalización de la economía. Nos centraremos en este corto ensayo en sondear un poco, aspectos de la interrelación entre la restructuración del Estado, la descentralización derivada de este proceso y las posibilidades de gestión local.

La restructuración del Estado es necesaria, no solo como respuesta a los procesos de reconversión

económica, sino también, al reconocimiento de que su estructura centralista, sus vicios, problemas y su gran tamaño ya eran inmanejables para los procesos económicos en cada realidad nacional. El proceso de restructuración ha implicado cambios en lo político y en lo administrativo, jalonando en su dinámica la incorporación del proceso de descentralización. Si el proceso anterior de acumulación estaba basado en una integración sana y beneficiosa entre el Estado y el Capital, con la actual crisis, se rompe la confianza que se había granjeado el Estado, derivada de la "ineficiencia" y de su estructura enferma, lo que estaba reportando poco para los procesos de apoyo al capital en su conjunto, pues la crisis se acentúa a pesar del intervencionismo y las indicaciones del Estado. Se ponen así como necesarias un conjunto de reformas al Estado como requisito para que cada formación social pueda incorporarse al "nuevo orden económico" con mayor solvencia.

Se incorporan así en nuestro continente reformas en este sentido, siendo las mas notorias las encaminadas a la disminución del gasto público, al redimensionamiento del aparato estatal, la reducción de la intervención del Estado en la vida social, particularmente en la economía, (y por consiguiente en el gasto público), la privatización de gran parte de las actividades estatales y sobre todo los procesos de descentralización.²

2. EL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION Y SU SIGNIFICADO

S. Boisier³ señala que el discurso descentralista gana espacio en los países latinoamericanos desde 1979,

1 PRADILLA, Emilio. Las políticas neoliberales y la cuestión territorial. *En*: Revista SIAP. Vol. 13, No. 90 (Abr.-Jun. 1990); p. 106.

2 *Ibid.* p. 91

3 BOISER, Sergio. La descentralización : un tema difuso y confuso. *En*: Revista SIAP. Vol. 13, No. 90 (Abr.-Jun. 1990); p. 140

cuando se implementan reformas en las cartas fundamentales de países como Perú (79), Chile (80), Guatemala (85), Bolivia (88) y Colombia (91). Sin embargo precisa que no es un tema nuevo sino que resurge en los actuales momentos.

La descentralización implica el reconocimiento de la existencia de un sujeto con base territorial, de su representatividad local y de su capacidad de gestionar intereses colectivos. Implica a su vez, la transferencia de competencias, la cesión de poder, y de recursos desde el Estado central a ese nuevo ente territorial, lo que implica el reconocimiento de la autonomía, y la capacidad de autogobierno y de autorepresentación.

Para algunos teóricos, la descentralización es la delegación de competencias que asigna a los Gobiernos locales el papel de gestionar la solución de las problemáticas sociales causadas por la inequitativa práctica del gobierno central; otros consideran que la descentralización da eficiencia al gasto y autonomía a las decisiones⁴.

Otro elemento que se reconoce con la descentralización es que a través de ella se puede alcanzar un mejor balance del desarrollo económico y social, con una base territorial mas reconocida y con una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de decisión⁵.

Es interesante mencionar que a su vez la descentralización puede ser de diferentes órdenes: funcional, territorial y política, o la mezcla de estas⁶ "un proceso de descentralización funcional implica el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a solo un sector de actividad al ente descentralizado"⁷. "La descentralización territorial presupone el traspaso de poder decisional a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituida por un territorio o localidad"⁸. y la descentralización política, "se establece cuando el cuerpo descentralizado se genera por mecanismos electorales"⁹.

4 VELASQUEZ, Fabio. La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander. En: Municipio y democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina. Santiago de Chile: SUR, 1991. p. 129.

5 BOISER, Sergio. Op. cit. p. 140.

6 Ibid. p. 141.

7 Ibid. p. 141-142.

8 Ibid. p. 141.

9 Ibid. p. 141

En el proceso de análisis que estamos llevando, asumimos un ente territorial que ha recibido elementos descentralizados: El municipio, en lo político y en lo funcional, es decir que integra las tres modalidades expresadas.

Este reconocimiento de un ente territorial diferente al Estado central con el objeto de posibilitar el manejo autónomo de su desarrollo implica una doble consideración: De un lado, que este debe tener autonomía fiscal y recursos propios suficientes de tal manera que su descentralización funcional tenga posibilidades de un desarrollo territorial armónico en todos sus ámbitos; de otro, que la forma de organización nueva a la que se le han delegado funciones, exprese una autonomía de Gobierno con participación real de los diferentes grupos poblacionales y bajo mecanismos de elección popular.

Sin embargo, en este último aspecto, es interesante retomar la anotación que hace F. Rojas¹⁰ cuando señala que si bien la descentralización abrió mecanismos de participación diferentes a la mera capacidad de pago de la población, en donde la voluntad de su participación es medida solo en términos monetarios, (como comúnmente se ha entendido la descentralización) de "eficiencia monetaria", la misma puede ir en contravía de la participación ciudadana, haciendo un llamado al peligro de que la participación sea entendida solo como término mercantil.

En este orden de ideas se podría expresar que la descentralización tiene aparejados tres aspectos fundamentales: -La capacidad de gestión local, en donde está implícita la participación ciudadana en cuanto a la toma de decisiones, asignación de recursos, y de ser parte de los cuerpos democráticos. -La capacidad del Estado descentralizado para generar recursos necesarios a las nuevas condiciones de acumulación, en donde las leyes del mercado y la libre competencia jalonaran todas las prácticas, aún los servicios y provisiones para-Estatales. - Y por ultimo, el reconocimiento del conjunto de necesidades de los pobladores y habitantes del territorio en cuestión, en donde se debe brindar los elementos adecuados para una vida digna y decorosa y se garantice un "Estado de derecho".

10 ROJAS, Fernando. Conferencia en el seminario: "La investigación urbana, método y coyuntura". U. Nacional, Posgrado en Planeación, sept. 12 de 1990, Medellín.

Es decir un Estado descentralizado en un territorio dado en donde se debe garantizar el desarrollo armónico del conglomerado, permitir la incorporación amplia de nuevos capitales y a su vez permitir la participación ciudadana en estas decisiones. Indudablemente es una realidad contradictoria por los múltiples intereses en juego y muchos de ellos caminando en sentidos opuestos.

Estamos pues en un proceso institucional de descentralización que abre posibilidades de participación ciudadana pero que tiene limitaciones desde diferentes niveles que pueden truncar lo establecido como "apertura democrática"; de un lado, la consecución de los recursos económicos para ser garantes y apoyo al desarrollo del capital privado en su nueva fase de internacionalización, y otro, controlar las posibles situaciones explosivas de las poblaciones ante las nuevas formas de acumulación que precisamente se basan en la pauperización de la clase trabajadora y en las "nuevas prácticas estatales" que deberán privilegiar al capital y que dejarán en el último nivel a la inversión en lo social. El Estado deberá brindar a como de lugar, una apariencia "democratizante", la necesidad represiva continuará como ha venido siendo: selectiva y no necesariamente militarizada.

La descentralización tiene así un doble significado que no se puede dejar pasar de lado. Es una nueva forma de participación ciudadana y el reconocimiento de la necesidad de contar con la población. Tiene su asiento esta apertura en los procesos bastante criticados por todas las fuerzas políticas: -de derecha y de izquierda- del clientelismo, el despilfarro, el robo de los recursos estatales y la burocracia. Esta situación merece sanearse con el fin también de cambiar a las fuerzas políticas tradicionales que están opuestas a las nuevas corrientes de cambio, por nuevas fuerzas de poder en lo local y en lo nacional. De otro lado, significa una delegación descentralizada al poder local de los problemas inherentes al desarrollo de su territorio, y lo que su solución implica. Es la fijación, a este nivel local, de la responsabilidad en la consecución de todos los recursos económicos para su estabilidad económica, social y política y de otro, para la adecuación de su territorio hacia la apertura económica con el fin de incorporarlo al nuevo proceso de inversión de capital internacional. Su no vinculación a este proceso le significará a este territorio y a su poder local, el quedarse marginado de esta dinámica, lo que le reportará un atraso en todos sus frentes y la imposibilidad del desarrollo

local, haciéndose este con grandes limitaciones y aparejado de unas condiciones de calidad de vida de su población cada vez mas bajas y críticas.

Es preciso pues no desvincular el análisis de la descentralización del entroque con la política neoliberal, sólo así se entiende el porqué el Estado en todos sus niveles: Central y descentralizado, deja de ser Estado "benefactor" para entrar en un proceso ya mencionado, de libre mercado, de libre competencia¹¹, en donde el capital asume que ha entrado en un proceso de suficiente madurez para retomar en sus manos, a costos sustancialmente bajos empresas que eran tradicionalmente estatales, privatizándose lo antes creado y mantenido socialmente¹². Lo mismo en lo concerniente a la reducción del gasto público como pilar de la política neoliberal y como forma de reducción del salario real en su componente indirecto y diferido, afectándose el gasto social^{13, 14}.

3. LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LA GESTION LOCAL

Ante este panorama no se puede hablar estrictamente de este proceso de descentralización y de gestión local sin vincularlo con los principios del "nuevo orden económico". En él, las localidades, los municipios, deberán adecuarse para ser considerados aptos y elegibles por el capital multinacional para ser sede de sus inversiones.

Lo administrativo y funcional se integra así a lo económico, en cuanto facilita el cumplimiento de sus objetivos. La estructura administrativa establecida en Colombia con la Ley de Reforma Municipal de 1986, faculta al ente municipal para esta gestión: el traspaso de facultades y de recursos económicos (transferencias) desde el gobierno central al municipal. Así como la asignación de competencias y funciones lo faculta

11 Libre competencia entre monopolios multinacionales y en donde las empresas pequeñas y medianas que no se adaptan a las nuevas condiciones tecnológicas van a ser absorbidas, o simplemente desaparecerán.

12 PRADILLA, Cobos. *Op. cit.* p. 94

13 *Ibid.* p. 95

14 Los capitalistas actualmente transfieren al Estado parte del salario de los trabajadores para la provisión de servicios sociales. Al pasar muchas de estas actividades al capital privado y ser pensadas como una venta de servicios, será el trabajador quien ahora debe comprar, a todo costo, el servicio específico, perdiendo su conquista laboral.

para la gestión local, lo previsto respecto a los mecanismos de participación ciudadana en el manejo del municipio lo abre a los procesos establecidos de delegación a otras instancias de poder, como son las Juntas Administradoras Locales (JAL) con un ámbito territorial comunal en lo urbano, o de corregimiento en lo rural. El nivel establecido de competencias a estas Juntas es todavía muy precario. Se les han asignado funciones en lo general por la Carta constitucional (1991) y a nivel potestativo en los municipios en donde se han puesto en práctica.

Se puede considerar que este nivel en lo local está todavía muy lejos de ser un proceso real de descentralización, pues el territorio de jurisdicción (comuna o corregimiento) no es una entidad con reconocimiento ciudadano, ni aglutina sectores poblacionales con problemáticas similares, ni propicia una integración hacia la participación. A su vez, la legislación de delegación desde los dos polos tradicionales de gestión municipal, el alcalde y el concejo, hacia las nuevas juntas descentralizadas, hasta ahora de poca trascendencia, exige cambios en las mismas competencias.

Estamos pues ante un proceso que empieza con un reconocimiento: es necesario fortalecer la cultura de la participación ciudadana, pero con un sentido real del término: participación cotidiana, en el desenvolvimiento de los asuntos vitales, de implicación diferencial en el tiempo, es decir, cotidiano del hoy, del presente y del mañana. Participación con el acompañamiento del conocimiento de los asuntos sobre los que se va a decidir. Participar es ser partícipes del conocimiento, de los procesos y de los elementos posibles de manejar hacia el futuro en un territorio dado, en donde un conglomerado social y económico tiene su asiento y se desenvuelve hacia salidas compartidas y posibles.

Es necesario construir una cultura de la participación, en donde exista una verdadera identidad de los miembros de un conglomerado entre sí y con su territorio de dominio. Cuando se domine el conocimiento del conglomerado entre sí y de éste con su territorio, se podrá hablar de un principio real hacia la participación.

Cuando hay desconocimiento de lo cotidiano, de las causas de los problemas, de las situaciones vividas por el colectivo, de las relaciones internas y externas, no se pueden tomar decisiones a conciencia hacia la transformación del territorio habitado y de las condiciones de vida.

La participación implica un cambio cultural que recupere el sentido que en cierta forma expresó Rousseau¹⁵ en su Contrato Social, cuando planteaba los elementos básicos educativos para la construcción de una sociedad participativa e igualitaria: Democracia participativa, y el reconocimiento inalienable de los ciudadanos para ejercer un control y vigilancia efectiva sobre sus representantes a todo nivel.

4. EXPECTATIVAS

Las municipalidades en nuestro Continente, y en Colombia en particular, están ad portas de un proceso transformativo todavía más profundo. Estamos apenas en la transición hacia el proceso señalado de apertura en lo económico y éste jalonará cambios en todos los frentes.

¿Cómo se podría considerar entonces, la gestión local en cuanto a la planificación del territorio municipal?

Indudablemente que se puede ya pensar, que la planificación tradicional que nos ha acompañado en los últimos 30 años, a través de planes de desarrollo, planes reguladores y sus prácticas normativas rígidas para las mayorías, pero amplias para decidir acerca del capital en su conjunto, tiene que transformarse y pensamos que en forma radical. El nuevo orden económico y la lucha entre capitales en forma más "abierta", exige replanteamientos que es necesario comenzar a vislumbrar con el fin de ir abriendo caminos en la búsqueda de soluciones sociales más equitativas.

Los debates que se han suscitado en los países centrales, en torno a esta práctica y las diferentes formas de su implementación, nos permite acercarnos un poco a plantear algunas pautas, aunque con cierto recelo, pues sabemos de las grandes diferencias existentes, no sólo como realidades económico-sociales y políticas, sino en el mismo desarrollo de la planeación. Aunque podemos acotar, que en forma general, la planeación del territorio en nuestras realidades, en lo que tiene que ver con el acondicionamiento espacial hacia las formas de producción vigentes en cada momento histórico, han sido retomadas de las indicaciones planteadas por los países centrales, con

¹⁵ Citado por FALS BORDA, Orlando. Democracia participativa y constituyente. Pág. 24.

algunas restricciones y situaciones particulares, tratando de hacer posible los emplazamientos espaciales del capital¹⁶. No así en lo que tiene que ver con las grandes masas de obreros, desempleados y subempleados de nuestras realidades urbanas y de sus necesidades sociales.

El autor ASCHER, exponiendo elementos hacia un urbanismo estratégico plantea dos premisas que consideramos pueden ser retomadas por nuestras realidades, pero con un pre-requisito: se requiere en nuestros municipios un avance sustantivo en el proceso cultural hacia la participación ciudadana, que lo señalamos ya en el capítulo anterior, y a su vez, el convencimiento por parte del poder público, de la necesidad de ésta búsqueda. De otra forma la planificación y todas las prácticas de gestión local, seguirán siendo autoritarias y aún más, irán de la mano del capital con mucha mayor solvencia, dejando a las mayorías relegadas a sufrir los embates del "capitalismo salvaje", que poco considera acerca de los problemas ciudadanos en general.

El urbanismo estratégico propuesto, tiene estas dos premisas: Una basada en la necesidad de la exclusión del empirismo liberal, de la planificación tecnocrática, rígida y con objetivos a largo plazo por parte de los poderes públicos, y del pragmatismo que reposa en instrumentos poderosos. Se propone en cambio una articulación de metas de largo plazo con la gestión cotidiana, global y local, general y particular. Las capacidades creativas de la iniciativa privada, con los medios reguladores de los poderes públicos. La planeación urbana debe permitir la fragmentación del territorio, no oponerse a este nuevo dinamismo, sino buscar la transformación de estos fragmentos en componentes de tejido y asegurar con ello toda clase de conexiones.

La otra, trata de hablar más de "proyecto de ciudad" que de plan de ciudad. De un proyecto resultado de procesos políticos con un planteamiento de objetivos a largo plazo que sean claros y que lo puedan

interpretar y apropiar todos los agentes de una manera creativa. Proyecto que requiere de estrategias, de opciones, articuladas a través de un aparato en la toma de decisiones y de gestión, que permita ver las potencialidades y los peligros de todos los eventos. Se requiere la participación de todos, pero con un método elástico que plantee un objetivo a cumplir, pero sin determinar las medidas para lograrlo. De lo que se trata es del establecimiento de unas reglas de juego, más que de una reglamentación.

Es necesario que el proyecto de ciudad sea compromiso de todos los grupos sociales e intereses, y que apunte a la representación global del porvenir de la ciudad y sea apropiado y utilizado por todos los individuos en su proceso de identificación territorial y social. Es necesario esta previsión para evitar el oportunismo en la toma de decisiones. La elaboración del proyecto debe permitir la apertura de debates sobre el futuro de la ciudad y las opciones a escoger. Se requiere el planteamiento de un conjunto de medidas y métodos para propiciar la toma rápida de decisiones de programación. Se busca definir zonas de potencialidad y de prioridad más que disposiciones rígidas, pues hay que pensar que el urbanismo cotidiano se hace de oportunidades diversas, de contra-tiempos, de imponderables, etc.¹⁷.

Como se ve, la planificación debe replantear la organización de una ciudad con muchos años de previsión hacia el porvenir, y a su vez, también se debe rechazar la gestión urbana liberal que sólo conduce a toda suerte de inequidades. Sólo la confrontación social y política en cada localidad, podrá marcar las pautas que seguirá la gestión local: ya sea hacia la participación ciudadana o hacia el desarrollo del capitalismo "salvaje", con todas sus consecuencias sociales.

BIBLIOGRAFIA

ASCHER, Francois. "Vers un urbanisme strategique decisionnel et heuristique". En *Sociedad e Territorio*. No. 13, Junio 1991. Brasil p 115-127

BETANCUR, John Jairo. Conferencias sobre "La crisis y la situación de los países latinoamericanos". Octubre 16 y 17 de 1991. Posgrado en Planeación y Ciencias Humanas. Universidad Nacional. Medellín.

¹⁶ Tal es el caso de la racionalidad "neo Tayloriana" de la ocupación del espacio bajo la forma de una vasta zona monofuncional y respondiendo a las formas de desarrollo de la producción y consumo de masas y la separación de las funciones de dirección y de producción Fordista y Tayloriana, o el caso Keynesiano que impulsa la multiplicación de inversiones públicas para estimular el crecimiento urbano y planificar el desarrollo de ciudades. Versión de lo citado por ASCHER, Francois. "Vers un urbanisme strategique decisionnel et heuristique". Pág. 116.

¹⁷ Síntesis extractada del artículo citado de ASCHER, Francois.

- BOISIER, Sergio. La descentralización: Un tema difuso y confuso. En Revista SIAP No.90, Vol XXIII, Abril, Junio 1990. Guatemala. p 129-156.
- CORAGGIO, José Luis. Las dos corrientes de descentralización en América Latina. En Revista Ciudad Alternativa, No.5. Quito - Ecuador. Octubre - Diciembre 1991. p 11-14.
- ELJACH, Sonia. Las Juntas Administradoras Locales: En qué va este proceso? En Revista FORO, Bogotá, Colombia, No.9., Mayo 1989. p 94-104.
- FALS BORDA, Orlando. Democracia participativa y constituyente. Revista FORO, Bogotá, Colombia. No.13, Octubre 1990. p 23-28.
- GOMEZ, Beatriz y MESA, Nora Eleña. La territorialidad institucional. Documento de trabajo de la Comisión No.2 del proceso de investigación FORHUM 1991, CEHAP, Medellín.
- JARAMILLO, Samuel y CUERVO, Luis Mauricio. Tendencias recientes y principales cambios en la estructura espacial de los países latinoamericanos. En Revista Interamericana de planificación. Vol. XXIII, No. 90., Abril, Junio 1990. p 108-128.
- PRADILLA, Emilio. Las políticas Neoliberales y la cuestión territorial. En Revista SIAP, Vol. XXIII, No. 90., Abril, Junio 1990. p 77-107.
- ROJAS, Fernando. Conferencia en el Seminario "La Investigación Urbana, Método y Coyuntura". Universidad Nacional, Posgrado en Planeación, Septiembre 12 de 1990. Medellín.
- VELASQUEZ, Fabio. La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander. En Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias en América Latina. Colección Estudios Urbanos. Ediciones SUR, Chile, 1991. p 113-137.
- ZULETA, Estanislao. Democracia y participación en Colombia. En Revista FORO, Bogotá, Colombia. No.6, Junio 1988. p 103-107.

ENSAYOS FORHUM No. 10



LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LA GESTION URBANA:
EL CASO COLOMBIANO

RAFAEL FERNANDO RUEDA B. (COLOMBIA)

LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LA GESTION URBANA: EL CASO COLOMBIANO

INTRODUCCION

Sin ir muy lejos, podemos comentar que existe una amplia controversia sobre las concepciones y enfoques de la evaluación, originada y desarrollada en principio por organismos multilaterales oficiales y privados, que se ha ido paulatinamente trasladando a países como el nuestro. **En Colombia**, más que todo en las últimas décadas, se ha venido reconociendo la importancia de la evaluación de proyectos, en principio con un **enfoque privado** y últimamente se ha estado incorporando la dimensión social.

La evaluación privada de proyectos tiene un nivel de **desarrollo avanzado** en tanto es interés prioritario del inversionista determinar la factibilidad financiera, el riesgo y el aumento de su riqueza.

La evaluación social ha tenido un nivel de **desarrollo precario** e incipiente que no corresponde con el aparente interés por reconocer su importancia y necesidad.

En ambos casos, por la influencia de organismos internacionales, ante todo financieros, siendo, por lo general, un prerrequisito para otorgar créditos y/o invertir en el país...

Para el caso de los planes y proyectos de impacto urbano-regional, estos son formulados por diferentes organismos y no siempre se realiza la evaluación correspondiente. Es esta situación la que se pretende problematizar con las presentes notas, buscando articular la importancia que la evaluación de planes y proyectos tiene para la gestión urbana, particularmente para el caso colombiano, explorando algunos de los problemas más frecuentes y planteando ciertas recomendaciones para su mejoramiento.

1. LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACION EN LA GESTION URBANA: EL CASO COLOMBIANO

Existen diferentes puntos de vista sobre lo que es la evaluación y su real importancia en la gestión urbana.

Esto hace que su definición sea compleja. Sin embargo, para nuestro caso, más que definir, **la caracterizamos como un proceso que a partir de ciertos criterios, mira hacia atrás** (ó hacia adelante simulando los impactos de lo que se va a ejecutar). Estos criterios son los términos de referencia a partir de los cuales se desarrolla el proceso evaluativo.

Un **objetivo básico** de la evaluación y su importancia para la gestión urbana es generar **información que soporte los procesos para la toma de decisiones sobre lo que se va, se está o se ha ejecutado. Una evaluación objetiva realizada antes de ejecutar un plan o proyecto (análisis ex-ante)**¹ puede ofrecer la información necesaria para decidir si este se realiza o no, por ejemplo: lo que se debió hacer antes de iniciar la ejecución del proyecto **Metro de Medellín**, y del proyecto **Represa del Guavio**, proyectos estos que tienen un gran impacto en la gestión urbano - regional (incluso nacional).

Para el caso de **proyectos que están en proceso de ejecución**, (siguen siendo válidos los ejemplos anteriores) la evaluación es igualmente importante para la gestión urbana², porque permite detectar en qué medida se están logrando sus objetivos, si existen desvíos de su ruta crítica, cómo se comportan los imprevistos, en qué medida factores externos al proyecto alteran su normal desarrollo, etc. Es decir acopia información para saber si el proyecto va según lo previsto y por lo tanto continuar..., si el proyecto se esta desviando o rezagando... etc, y en consecuencia, plantear los correctivos pertinentes... O si, defini-

¹ Se realiza antes de la implementación del proyecto buscando una estimación comparativa de los resultados con los recursos necesarios para su ejecución. Por lo general, esta evaluación hace parte de la planeación del proyecto.

² En estos casos se recomienda el **seguimiento evaluativo o monitoreo** del proyecto, pues esta es una actividad que está permanentemente facilitando información a la dirección del proyecto, útil para tomar decisiones oportunas y garantizar el progreso y avance del proyecto, etc.

tivamente, el proyecto está en una situación tal, que la mejor decisión debe ser cancelar el desarrollo de su ejecución...

Para el **caso de los proyectos ya terminados**, la evaluación (**análisis ex-post**)³ siempre es necesaria, puesto que, solo a través de ella, se podrá tener una idea real y objetiva de los efectos y repercusiones generales en la gestión urbana del proyecto (si se lograron o no los objetivos y metas, los efectos directos e indirectos, la eficiencia y efectividad, etc).

Así entonces, **la evaluación es una actividad importante para la gestión urbana porque produce información de utilidad en la toma de decisiones antes, en o después de ejecutarse cualquier tipo de plan o proyecto y/o ayuda para el diseño de otros**. Este reconocimiento a la necesidad de la evaluación se ha generalizado. Sin embargo: Por qué son tan pocas las entidades responsables de la gestión urbana, ante todo públicas, que evalúan?, por qué existe tan poco desarrollo en la evaluación de planes y proyectos de impacto urbano - regional? De los responsables de la gestión urbana, quiénes quieren conocer los resultados de estas evaluaciones?; los que toman decisiones, desean conocer sus aciertos o fracasos?; los que ejecutan, no están interesados en saber sus logros y errores? En todo esto, qué piensan los planificadores y las autoridades responsables de gestionar el desarrollo municipal y regional?

En este contexto es necesario plantear que **en la gestión municipal y regional actúan diferentes agentes** (públicos, privados, comunitarios, organizaciones no gubernamentales, políticas, etc) que por su origen y naturaleza acompañan su accionar con **determinados intereses** que se reflejan directamente o indirectamente en los tipos de planes y proyectos que se formulan y ejecutan. En general, estos intereses los podemos diferenciar entre **privados y sociales**.

1.1 EVALUACION PRIVADA Y EVALUACION SOCIAL

La evaluación privada busca comparar los costos con los beneficios, para, en consecuencia, definir la

conveniencia o no del proyecto. En este caso, se supone que **el beneficio** (riqueza - dinero) es el **único interés del inversionista privado**. Por lo tanto, tratará de evaluar si la realización del proyecto es la mejor alternativa económica que le permita, a más de cubrir los costos, incrementar su riqueza por encima de cualquier otro tipo de proyecto a su alcance en el mercado. **En este caso, para nada interesa al inversionista el impacto social del proyecto en la gestión urbana.**

Por el contrario, **la evaluación social**, busca comparar los beneficios con los costos, que de realizarse el proyecto, implican para la sociedad. O sea, el bienestar de la sociedad- comunidad que se logra como efecto de los resultados del proyecto. En este caso, se observará en qué medida, la ejecución del proyecto incrementa y redistribuye los bienes y servicios a cada miembro de la comunidad...

Para el caso que nos ocupa, **todo proyecto** de impacto urbano - regional sea de origen privado o público, **debe ser evaluado integralmente**, utilizando el análisis de costo / beneficio social y **considerando sus impactos directos e indirectos en la gestión urbana**. Aquí nos encontramos con un problema esencial: el de los procedimientos técnicos para la evaluación (metodologías y herramientas).

En este último sentido, tanto para la evaluación social como privada, se utilizan criterios y procedimientos similares para analizar la viabilidad de los proyectos. Lo que los diferencia, son las valoraciones de los factores, indicadores y variables que definen los costos y beneficios asociados. Esto hace que **no necesariamente un proyecto que es rentable para una comunidad, lo sea también para un particular y viceversa**.

Estas diferencias surgen de la naturaleza y objetivos que caracterizan estos proyectos. Por ejemplo: mientras para la **evaluación privada** su procedimiento metodológico y técnico se desarrolla con el criterio de los **precios de mercado**, para la **evaluación social**, los proyectos se trabajan con los **precios sombra o sociales** (los cuales buscan medir los efectos que sobre la comunidad tiene la ejecución de determinado proyecto, para lo cual es necesario tener en cuenta los **impactos indirectos y externalidades** que generan sobre el bienestar de la comunidad, por ejemplo: disminuir la contaminación ambiental, mejorar la redistribución de los ingresos, entre otros).

³ El análisis ex-post, es la evaluación que se debe realizar luego de finalizada la ejecución del proyecto.

Otro problema procedimental y técnico en la evaluación de proyectos, es la medición y valoración de los **costos/beneficios directos e indirectos** al igual que los **costos/beneficios tangibles e intangibles**. En ambos casos, al tratarse de los impactos que el proyecto tiene sobre la gestión urbana, lo que se trata de medir a través de estas técnicas, es cómo determinada inversión afecta el bienestar de la comunidad. Aquí, es menester **considerar los aspectos cuantitativos y cualitativos**, buscando que el análisis y resultado sea lo más completo e integrado posible.

1.2 LA EVALUACION DE LOS PLANES Y PROYECTOS DE IMPACTO URBANO-REGIONAL

Ya **existe** en Colombia **una relativa experiencia** en la formulación de planes de desarrollo nacional, departamental, regional, metropolitano y municipal, con sus programas y proyectos pertinentes. En gran parte, estos planes y proyectos tienen un impacto directo e indirecto en la gestión del desarrollo socioeconómico urbano - regional pertinente.

Sin embargo, **muchos de estos planes no pasan de ser un ejercicio intelectual de los técnicos desde las oficinas de planeación** (a veces lejanos a la realidad objeto de planificación), **o un compendio de los compromisos electorales** de quien le toca asumir la nueva administración... Es más, ninguno de los planes de desarrollo nacional en Colombia ha tenido la fuerza de ley, porque si bien son formulados por el ejecutivo no logran ser aprobados por el legislativo... Igual situación se da en los otros niveles de la planeación.

Ahora bien, **¿cuál es el nivel de implementación de estos planes? ¿cuántos no quedan sino reducidos a un grueso documento** en alguna biblioteca del municipio o del departamento?; cuál es el nivel de consistencia y coordinación en la formulación de estos planes entre las oficinas de planeación inicialmente mencionados?; **¿cuántas veces el plan de desarrollo municipal está desarticulado** del plan de desarrollo metropolitano, departamental y nacional, o viceversa?; **¿cuántos de estos planes de desarrollo con sus proyectos correspondientes han sido evaluados?**

Es lamentable que en el país el ejercicio de la planeación se haya desgastado como una herramienta importante para planear la gestión del desarrollo socioeconómico de los municipios y regiones. Como también, el hecho de **que no exista**

una cultura de la evaluación como medio para saber si lo que se formula en el plan realmente se ejecuta y en correspondencia cuál es su impacto en la gestión urbana y regional.

Ante este lamentable panorama, **es alentador que en la nueva constitución política del país, no solo se reivindique la importancia de la planeación en la gestión urbana sino que se convoca a las organizaciones sociales a que participen activamente en el devenir de sus municipalidades y regiones a través del desarrollo de la planeación participativa como un medio concreto para el fortalecimiento de la gestión en las democracias locales.**

Es en este contexto y ante esta nueva realidad, que se hace más necesaria la evaluación de los planes y proyectos de impacto en la gestión urbana- regional. **Esta evaluación debe ser integral** tanto **financiera** (para detectar el volumen de dinero y su correspondiente costo/ rentabilidad) como **económica** (para saber de la necesidad en recursos no financieros y su eficiencia y eficacia en la inversión) y **social** (para buscar los impactos en los beneficiarios de la inversión).

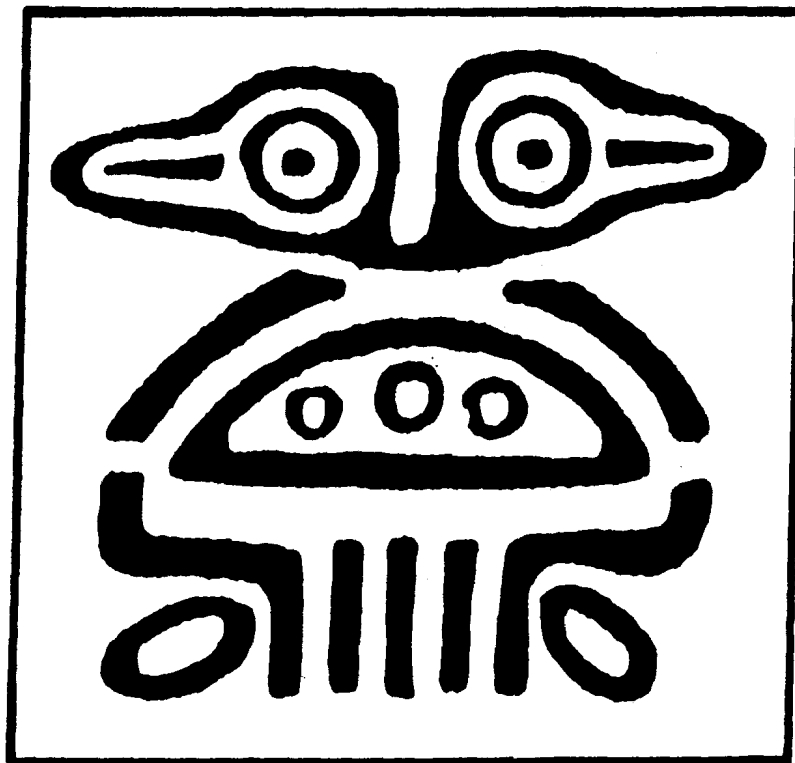
2. RECOMENDACIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION URBANA

- 2.1 **Cada municipio**, independientemente de su situación demográfica debe **formular su plan de desarrollo y gestión local** incorporando en él aquellos programas y proyectos que tienen impacto urbano y regional.
- 2.2 Estos planes deben ser **formulados a través de procesos participativos** entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado, entre otros.
- 2.3 Es recomendable que estos planes **que estén coordinados y articulados** a los planes de desarrollo regional, departamental y nacional.
- 2.4 En cada municipio es necesario que exista una **comisión del plan** en donde converjan representantes del Estado, las organizaciones sociales y el sector privado. Esta comisión, concertadamente, es la indicada para coordinar el proceso de formulación y gestión del plan.

2.5 La formulación del plan debe estar acompañada de una evaluación **ex-ante**. El proceso de su implementación debe tener un **seguimiento evaluativo**. Al finalizar el plan (y sus proyectos correspondientes) debe hacerse una evaluación **ex-post**. La **evaluación** de estos planes y proyectos se **sugiere sea integral** (financiera, económica y social).

2.6 Tanto para el personal que participa en la formulación del plan como para su gestión y evaluación correspondiente, se recomiendan actividades de **educación y capacitación** por parte de funcionarios o personas con experiencia en estos asuntos.

ENSAYOS FORHUM No. 10



**LIMA ES GOBERNABLE UNA GESTION
MUNICIPAL POPULAR Y DEMOCRATICA**

HENRY PEASE GARCIA (PERU)

LIMA ES GOBERNABLE UNA GESTION MUNICIPAL POPULAR Y DEMOCRATICA

INTRODUCCION

Entre el primero de enero de 1984 y el 20 de enero de 1987 Lima fue gobernada por un alcalde y una mayoría de regidores pertenecientes a las filas de Izquierda Unida, alianza política que incluía un espectro amplio de partidos de izquierda y personalidades independientes. Fui el Teniente Alcalde de esa administración, a la vez que al interior de IU ejercía la responsabilidad política del trabajo municipal. Por eso hay en estas líneas algo de testimonio y de visión retrospectiva.

Quiero comenzar explicando quienes estuvimos dentro de esa gestión. Pero eso exige primero referirnos a quienes éramos al momento de gobernar la ciudad. Si se trata de una administración municipal lo primero es la figura de su Alcalde, que preside el Concejo Metropolitano en este caso y encabeza la función ejecutiva. Alfonso Barrantes Lingán, abogado cajamarquino, político desde su juventud, era Presidente de la Izquierda Unida desde su constitución en 1980. Esta alianza política se formó poco antes de las elecciones municipales de 1980 e hizo entonces de Alfonso Barrantes primero su candidato y luego su presidente. Elegido Alcalde en 1983 fue candidato a la Presidencia de la república en 1985. La trayectoria política de IU estuvo estrechamente vinculada a Barrantes hasta 1989, en que se apartó de sus filas para inscribirse con otros partidos como candidato a la Presidencia de la República por la alianza Izquierda Socialista.

Hoy no estamos juntos como lo estábamos entre 1984 y 1987 pero eso no altera nuestro reconocimiento a la valía personal de Barrantes y su rol, obviamente clave, en la gestión sobre la cual escribimos. Fuimos parte de un equipo que, con sus más y con sus menos, logró trabajar y dejar resultados. El alcalde Barrantes no sólo encabezó sino condujo ese equipo y destacó entre sus virtudes su capacidad de comunicación con el pueblo. Es posible afirmar que alrededor de su figura se llevó a cabo la más importante gestión urbana en la ciudad capital en pleno proceso de crisis

económica y violencia. No nos corresponde juzgar su gestión; pero sí nos parece importante ofrecer una visión retrospectiva de lo que ha sido la gestión colectiva de IU donde hubieron muchos aportes y varios roles complementarios.

Ciertamente no somos de los que pensamos que un gobierno municipal lo hace sólo el Alcalde y que todo lo demás es complementario y hasta marginal. Esto no es cierto y lo es menos en municipios que intentan ser democráticos pues allí el rol del Concejo no es protocolar ni formal. Pero es indiscutible que el Alcalde marca el rumbo, en este caso dentro de los términos de la fuerza política que ganó las elecciones.

1. IZQUIERDA UNIDA Y EL EQUIPO DE GOBIERNO

El gobierno municipal corresponde al Alcalde y al Concejo Metropolitano formado por éste y 39 regidores, el primero de los cuales es el teniente alcalde. Este, junto con el alcalde y 20 regidores constituían la mayoría que la ley otorga en forma absoluta al ganador. La segunda fuerza política era el Partido Aprista con ocho regidores. Le seguía el Partido Popular Cristiano con siete y Acción Popular con tres regidores.

Izquierda Unida aportaba una complejidad particular. Se trataba de un frente de partidos y por tanto entre los 22 regidores habían diferencias. Cinco éramos militantes de IU no partidarios; los demás integraban los diferentes partidos que formaban Izquierda Unida. La variedad de componentes de IU se expresaba en la fracción municipal y si las cosas no se manejaban bien podía crear problemas al gobierno como unidad, llevando a que unos pacten por separado con otros regidores de otras fuerzas políticas, en contra o a favor del Alcalde, como ha ocurrido en tantas administraciones locales. Pero esto no fue así. La fracción se organizó antes de asumir sus funciones, tuvo un Secretariado de cinco miembros y fue coordinada por el Teniente Alcalde, en una metodología de consulta

y convocatorias previas que recogieran las diversas iniciativas de los partidos conformantes de IU. Lo mismo se hizo para el trabajo cotidiano que se cumplía fuera de sesión de Concejo y que por tanto se prestaba a más interferencias posibles.

Esta tarea fue importante en la gestión porque aseguró la unidad de mando, indispensable en un gobierno. No es que no hubiera discrepancias. Era que éstas se procesaban democráticamente dentro de instancias que permitían dar solución a los problemas sin que se transformaran en conflictos o se afectara a la administración. Obviamente costó trabajo amoldarse a un ordenamiento así y rechinaron en los primeros meses algunos mecanismos. Pero el resultado fue positivo y dejó una lección: el valor del trabajo de coordinación política, aún dentro de la fuerza que ganó una elección, está asociado a los mínimos de democracia interna con que se realiza una elección, esta asociado a los mínimos de democracia interna con que se realiza. Esta tiene en nuestro medio una alternativa: el clientelismo, el intercambio de prebendas por silencio, de favores y hasta puestos por sumisión. Aunque hubieron quienes pretendieron ese camino, les fue mal, su resultado fue marginal, afectó pero no cambió el rumbo de lo principal.

Izquierda Unida trabajó desde mucho antes su programa de gobierno. Una comisión especial integrada por urbanistas y profesionales de distintas ramas con experiencia de trabajo urbano, elaboró propuestas que no sólo sirvieron para hacer la campaña electoral sino que tenían que enfrentar la prueba de su eficacia al llegar la hora de ser gobierno. Varios de los integrantes de esa comisión pasaron a ser parte del equipo de funcionarios de esta administración y, además algunos de ellos fueron integrantes del Secretariado que dirigía la fracción municipal. El intercambio de puntos de vista daba lugar a encargos específicos para diseñar alternativas de política y estudios que luego se articulaban a la función ejecutiva.

Finalmente queremos explicitar que esa administración municipal se entendió y fue posible porque sintetizó el trabajo de diversas corrientes y organizaciones que no estaban en la municipalidad físicamente. Hablar de una gestión popular es hablar de presencia real y trascendente del pueblo organizado, en distintas áreas y dimensiones. En nuestro caso es también recordar el aporte de organizaciones no gubernamentales que por su experiencia acumulada en el trabajo urbano, pudiendo contribuir a muchos de los programas realizados. Si se quiere que una

experiencia acumulada en el trabajo urbano, pudieron contribuir a muchos de los programas realizados. Si se quiere que una experiencia sirva es importante evaluar sus elementos principales, no sólo por su repetitividad sino para comprenderla tal como fue. Y algo más, si algo diferencia una municipalidad del gobierno nacional e incluso del regional es que su gestión rebasa sistemáticamente los marcos de la ciudadanía y se apoya en ellas para actuar. No es un burócrata que maneja fríos instrumentos administrativos. Y si por defecto alguno actuara así -los hay- el municipio pierde parte de su esencia de dinamizador de la actividad ciudadana que busca elevar, por acción de todos, la calidad de la vida en la ciudad. No fue casual, que el protagonismo adquirido con la gestión metropolitana, situó al Alcalde en todas las encuestas de opinión como el segundo político en importancia en el país, después del Presidente.

2. ¿POR QUE FIJARNOS HOY EN ESTA GESTION MUNICIPAL?

Han pasado varios años de nuestra gestión municipal. Es evidente que fijarnos hoy en ella, analizarla, no obedece solo a la constatación que los problemas del gobierno de Lima se tornan casi irreversibles sino porque los aspectos rescatables en la gestión tienen validez hoy y la tendrán mañana. Suele medirse a una gestión municipal por sus obras, y aunque ésta es una muy importante dimensión del trabajo municipal, pensamos que no es la mejor manera de hacerlo. No pretendemos listar ni evaluar obras. Ciertamente en toda la década de los 80 y hasta la actualidad ninguna gestión municipal ha dejado obras más importantes, medibles en metros cuadrados, por una parte, y en importancia social, por otra. Pero lo que se hace en una gestión tiene que ver con políticas globales, con la movilización de la sociedad, con la búsqueda de fuentes de financiamiento y, ciertamente, como siempre lo reconocimos, con gestiones anteriores. Por eso nuestra atención se centra primero en la gestión, con una visión de conjunto y luego en las políticas que, en los diferentes ámbitos de la ciudad, van perfilando la respuesta a los problemas urbanos principales y a las demandas poblacionales más sentidas.

El gobierno municipal de IU, en Lima contó con una experiencia de gobierno democrático, en las varias dimensiones que esa concepción supone. Como nunca antes el pueblo identificó al municipio como su espacio de gobierno, y pudo hacerlo desde una lógica

de participación y no sólo desde la actitud expectante en un liderazgo. Pero la ciudad metropolitana requería de un gobierno a su nivel, que asumiera el conjunto de sus atribuciones y no sólo las que tradicionalmente conocía la administración municipal. Esto suponía reivindicar la concepción presente en la Constitución y en la Ley haciendo de la municipalidad un gobierno metropolitano, con políticas de éste alcance que tuvieran capacidad de ser cumplidas, en algunos casos a contra corriente del Gobierno Central, tradicionalmente invasor de los fueros y competencias municipales. Es en estas tres dimensiones, de lo democrático, de la identidad popular y de lo que significa el intento de hacer un gobierno metropolitano en este Perú centralista en los cuales se reconoce la gestión municipal de IU.

3. GOBIERNO DEMOCRATICO

No es suficiente que los Alcaldes y regidores sean elegidos en impecables elecciones democráticas para que lo sean los gobiernos que ellos conducen. Es posible tener un inequívoco origen democrático y ejercer las atribuciones dentro de la lógica de un Estado vertical, burocrático y autoritario, que es la lógica del Estado peruano de la cual han bebido estilos y normas muchas municipalidades. Por eso resulta fundamental fijarse en **la manera de gobernar** y en las relaciones que se establecen con los ciudadanos hasta **asegurar su participación en las decisiones y en la iniciativa**.

Hablar de democracia local es hablar entonces de procedimientos democráticos para la toma de decisiones, en las cuales deben quedar involucrados, con participación efectiva, en primer lugar los miembros del Concejo, es decir los regidores, que deben a su vez abrir canales a la participación ciudadana, adecuándonos a las distintas funciones de una ciudad compleja con muy distintas formas de organización. Una gestión democrática presupone también una relación abierta con funcionarios y empleados así como una actitud abierta a escuchar la iniciativa de la más amplia gama de instituciones y organizaciones existentes en la ciudad.

El punto de partida está en el hecho de que una municipalidad tiene como máximo órgano de gobierno al Concejo que preside el Alcalde e integra un número variable de regidores. Estos no son funcionarios sino autoridades pero no tienen atribución ejecutiva sino cuando el Alcalde lo delega, a través del Concejo, es decir, con aprobación de éste. Pero aún

sin atribución ejecutiva cada regidor es una autoridad con múltiples funciones relacionales: intercomunica la municipalidad con sectores sociales e institucionales diferentes, tiene derecho a iniciativa en ordenanzas, acuerdos y edictos así como plena capacidad de fiscalización. Puede ejercerla incluso a título individual. La capacidad del regidor de proponer normas en todos los ámbitos y niveles y hacerlas aprobar por el Concejo muchas veces no es suficientemente explorada y se demanda funciones ejecutivas en mucho innecesarias. En materia de fiscalización el regidor tiene mayores libertades individualmente que las que tiene un Parlamentario, pues no necesita acuerdo del Concejo ni nombramiento para investigar en cualquier campo.

Quizás por la amplitud de atribuciones pero ciertamente por estilos autoritarios en los Alcaldes y los regidores, suele ser bastante conflictiva la relación entre éstos, incluyendo a los de su propia bancada, en todas las administraciones. Y estas relaciones están mediadas -sólo en parte- por la filiación política.

Hay siempre un número casi igual de regidores en el Concejo que no son parte de la mayoría y su función suele identificarse principalmente con la tarea de fiscalización.

Pero son igualmente regidores, con todas las atribuciones. Participa del gobierno dependiendo de la filosofía de la mayoría. Si ésta los convoca podrán hacerlo.

Hubo el convencimiento de que el camino era sumar esfuerzos y lo hicimos para muchas cosas, comenzando con el esfuerzo para reflotar las gestiones del Banco Mundial -hechas con las cabezas de cada bancada- y siguiendo con todo asunto importante de integrar en las decisiones a por lo menos una de las organizaciones de oposición a pesar que la mayoría absoluta existente en el Concejo no impedía la aprobación de cualquier iniciativa de IU. Se optó por desterrar cualquier práctica autoritaria en las decisiones. Este modo de gobierno trascendió más allá de la esfera metropolitana extendiéndose a otros Gobiernos Locales distritales.

Pero asegurada la participación de los propios regidores en la toma de decisiones -y esto supone que las comisiones funcionen y dictaminen, que los problemas se enfrenten, no se escondan ni evadan- lo democrático tiene que hacer referencia necesaria a la participación ciudadana. En Lima no era fácil hacerlo.

La lógica de la democracia directa, el Cabildo y la Asamblea, son muy difíciles en una ciudad de seis millones de habitantes. Pero hasta en las municipalidades distritales donde se recurrió a convocar asambleas y cabildos, los que efectivamente podían participar en ellos eran pocos. Porque la participación ciudadana no es participación en discursos sino en prácticas, en gestiones y en decisiones que sufren un proceso a veces tortuoso antes de tomarse formalmente. La participación requiere en primer lugar de la modificación progresiva del modelo de decisiones imperantes, vía una efectiva descentralización del poder central metropolitano hacia los gobiernos locales distritales. En segundo lugar, la creación de instancias mixtas en las cuales las organizaciones ciudadanas democráticamente representativas tienen acceso a los debates y formulación de alternativas compartidas, con ámbitos de su competencia. De ese modo problemas aparentemente desconectados, como los que dan lugar a estrategias de supervivencia o programas de desarrollo urbano, fueron enfrentados a través de nuevas estructuras de gestión que daban cabida al pueblo organizado. A otro nivel, la formulación de políticas de desarrollo por ejemplo incorporó no solo a las organizaciones territoriales de mayor influencia metropolitana sino también a Colegios Profesionales y Universidades.

No es este el lugar de describir cada mecanismo de los creados pero no podemos dejar de recordar las Agencias Municipales del Cercado (el Área Central, histórica de la ciudad). Estas fueron las formas de participación ciudadana más directamente vinculadas a la administración de rutina, a la municipalidad que todos conocemos, que hace los servicios antiguos de limpieza, registro civil, ornato, licencias, pequeñas obras en el Cercado, etc. Estas formas de participación no eran unidades aisladas, ubicadas al lado de la organización tradicional, sino constituyeron la nueva forma de organización del Cercado de Lima, la forma de descentralizar la municipalidad en el propio distrito matriz para los servicios no metropolitanos.

En la experiencia de las Agencias Municipales se dieron todas las formas posibles de participación ciudadana y se llegaron a constituir hasta dos de las asambleas de ciudadanos, nivel final de organización de ese pedazo de la ciudad sobre el cual gobernaban.

Para nosotros democratizar fue una práctica antes que un proceso que comenzaba dando nuevas normas. Sin embargo algunas de como la ordenanza que norma el reconocimiento de Organizaciones de Po-

bladores, el Reglamento Interior del Concejo aprobado por Edicto 020, que precisa y hace aplicable la ley en lo que se refiere a la capacidad fiscalizadora de los regidores y viabiliza la más amplia participación en la estructura municipal, y el Edicto 021 que aprueba el Reglamento Interior de la Municipalidad, donde se incluye la normatividad de las agencias municipales, constituyen normas que expresan los primeros pasos de este proceso que democratiza y a la vez moderniza la organización municipal.

4. IDENTIDAD POPULAR

Los municipios son parte de la estructura del Estado y cuando en grandes ciudades como Lima han logrado acercarse efectivamente al pueblo ha sido más bien dentro de la lógica del populismo, es decir con clientelismo y poca participación efectiva. Hablar de un municipio popular es afirmar que el pueblo organizado ha logrado apropiarse de

alguna manera de ese espacio que llamamos municipio, para gestionar al menos en parte los servicios que corresponden a sus necesidades. Ciertamente en una ciudad tan plural como Lima este es un objetivo difícil.

Sin embargo en la gestión municipal de IU la municipalidad asumió una bandera que antes no era propia de la tarea de las municipalidades, pero que sí respondía a una necesidad sentida como urgente por el pueblo de Lima. Me refiero a la alimentación de emergencia para la niñez, a los programas de salud primaria y las demandas de vivienda lo que fue hecho no como una acción asistencial que el pueblo recibe pasivamente sino convocándolo para que éste se organizara y desarrollara su enorme capacidad de autoayuda.

El Programa del Vaso de Leche (para un millón de niños) y el Programa de Salud, cogestionados por el pueblo organizado y la municipalidad, con protagonismo efectivo del primero, constituyen por su naturaleza pero también por la manera de realizarlos, ejemplos de un paso muy importante en la concreción de la identidad popular de un municipio. Porque además de un servicio que corresponde realmente a las necesidades, objetivas y sentidas, se trata de un espacio ocupado por el propio pueblo, no de una acción asistencialista.

No se alcanzó este mismo avance en otros campos, como en la maquinaria que entregaba los títulos de

propiedad en Pueblos Jóvenes -donde el clientelismo siguió presente por más que se hicieron cambios- o en relación al comercio ambulatorio donde a pesar de buenas e importantes iniciativas -como una ordenanza hecha en gran medida por los propios ambulantes- nos rebasó la magnitud del problema y no llegó a plasmarse ese trabajo como un espacio apropiado por el pueblo que con eficacia pusiera sus términos en la política urbana.

Obviamente en estos y otros casos hay que tener en cuenta que en la ciudad las municipalidades tienen que enfrentar variados intereses y concertar salidas. Tener una opción no significa excluir un problema ó significa ignorar u olvidar los otros problemas concomitantes, bastantes graves en los dos últimos casos mencionados. Hay sin embargo una tarea pendiente, tarea de creación popular que tiene que hacer de los municipios espacios apropiados íntegramente por la ciudadanía que se organiza en áreas de interés o sectores sociales. Es la lógica de la participación que toma en cuenta los intereses particulares y colectivos y que tiene que expresarse en un diseño y propuesta para la ciudad aún por completar.

5. GOBIERNO METROPOLITANO

Pero además de democrático y de popular afianzamos un gobierno metropolitano, no conformándonos con ejercer las atribuciones tradicionales de la Municipalidad de Lima, mirando la ciudad metropolitana como un todo y trazando las políticas para el conjunto de sus 41 distritos. Esto es fácil de afirmar, siempre se ha hecho, pero más difícil de aplicar sobretodo cuando se tiene al frente a un gobierno reiteradamente centralista, más allá de cualquier definición constitucional.

Como toda provincia en nuestra legislación, Lima tiene un concejo municipal que gobierna a la vez el Distrito del Cercado -en la plenitud de sus funciones- y de acuerdo a Ley tiene las funciones reservadas para el Consejo Provincial, en este caso denominado Metropolitano, que son las propias de la ciudad como conjunto y que se extiende hasta la jurisdicción de la Provincia de Lima. La herramienta principal de ordenamiento territorial la municipalidad en la provincia el Plan de Desarrollo que incluye a todo su territorio y en cuyos pasos todos deben participar. Pero en esa materia la función históricamente había sido por decir lo menos, poco práctica por su divorcio de los procesos reales.

La Municipalidad puede normar a través del Concejo Metropolitano cuestiones relativas a funciones que tienen más bien tradición distrital e incluso puede armar empresas comunes a los distritos. Es sin embargo muy débil la capacidad operativa metropolitana. La capacidad efectiva de la Municipalidad para ejercer autoridad, está aun en proceso puesto que la superposición de competencias y facultades con el Gobierno Central pertenece más bien a un proceso reivindicativo antes que a una efectiva modernización y democratización del Estado peruano.

Cumplir la función metropolitana significa, en el período que nos tocó regir Lima, asumir un rol de liderazgo de los gobiernos distritales en una serie de funciones. Así lo hicimos en la negociación de rentas, en la gestión por recursos y competencias ante el gobierno central, en la asignación de algunos recursos comunes y también en algunas iniciativas de limpieza pública. Pero la capacidad operativa es muy débil y recién logró comenzar a desarrollarse al organizarse como tales varias de las empresas metropolitanas, algunas de las cuales encontramos sólo en el papel.

La capacidad de gestión ante el gobierno central constituye sin duda el punto nodal de la capacidad de constituir por ahora un gobierno metropolitano pues a pesar de que la Ley dispone que diversos recursos, entidades y hasta empresas pasen al gobierno de Lima esto ha sido sistemáticamente postergado por el Poder Ejecutivo. Este además ha retenido muchos mecanismos que atan de mano a los alcaldes en relación a los aumentos de sueldos y otras necesidades administrativas de rutina. Por tanto también en ese rubro conducir la ciudad como conjunto era encabezar la gestión, demandar la atención y hasta enfrentar con expresiones públicas al gobierno nacional centralista, muchas veces entrometido en los fueros locales.

Viendo en perspectiva, aquí se encuentra una de las cuestiones principales que limitan el actuar de la Municipalidad de Lima y pensamos que se lograron avances significativos aún cuando no se consiguiera que las empresas de servicios públicos como agua, electrificación y comunicaciones fueran dirigidas por directorios nombrados mayoritariamente por la municipalidad, como manda la ley y aún cuando el fuerte proceso inflacionario afectara los recursos obtenidos. Pero en esta gestión no sólo se diseñaron y concretaron planes para Lima en conjunto, en vez de obras aisladas. Se desarrolló un proceso planificador que involucraba participativamente a los municipios distritales y a los dirigentes vecinales justamente para

construir ese espacio colectivo que hace gobernable la ciudad como un todo. Se logró forzar al gobierno a firmar el préstamo con el Banco Mundial, que se aplicó en toda su vocación metropolitana; se asumieron también, en esta lógica, las nuevas funciones de transporte urbano y desde esa perspectiva se discutieron las alternativas del transporte rápido masivo para Lima, afirmando las necesidades de la ciudad, en contraste con lo que sosteníamos buscaba el gobierno central (del Apra en esta oportunidad) un sistema rápido masivo de dudosa factibilidad técnica y económica pero de enorme agitación electoral. Tanto desde el punto de vista de las funciones como de las normas y de la gestión política, se afirmó el gobierno metropolitano a pesar de las dificultades puestas por el Poder Ejecutivo.

Los tres rasgos que caracterizan nuestra gestión, democrático, identidad popular y gobierno metropolitano, constituyen en nuestro concepto rasgos deseables y necesarios en toda ciudad moderna. Aquí hay un referente necesario para los programas de hoy aún cuando los gobiernos que siguieron hayan alterado estos rasgos.

6. LO QUE SIGNIFICA GESTIONAR LA CIUDAD: TESTIMONIO DE PARTE

He escrito que la ciudad se ha "comido" a su Alcalde, para graficar lo que me parece ha ocurrido con las gestiones municipales posteriores a IU (2, incluyendo la presente) una urbe cuyos problemas y dramatismo tienden a desbordar al titular de su desarrollo. Si bien la gestión actual (90-92) es un caso clamoroso, lo cierto es que no ocurre por primera vez. En muchos momentos los Alcaldes de Lima han dado esa impresión porque estamos en una ciudad cuyos problemas son interminables, cuyos recursos son escasos y cuya municipalidad sólo tiene algunos recursos y algunas funciones.

Si revisamos desde la década de los 80 ciertamente los dos últimos alcaldes, Del Castillo y Belmont, significan un fin del ciclo ascendente que representaron Orrego y Barrantes como administraciones que asumieron nuevos rumbos y aun representando concepciones distintas de ciudad y de gobierno municipal, fueron capaces de tomar iniciativa en nuevas e importantes direcciones. De alguna manera estuvieron por delante de los problemas, no sumidos en ellos.

7. GESTIONAR LA CIUDAD

Gestionar la ciudad implica administrarla, es decir resolver los problemas cotidianos que se presentan en su ámbito pero **dentro de una concepción a futuro de la ciudad deseable y la ciudad posible**. Esa definición sin embargo, tiene la tentación de dejarse sumergir en la limitación de la rutina, dejando la iniciativa al orden existente y al libre juego del mercado que en lo urbano tiene mucho de "dejar hacer, dejar pasar". En un medio como el nuestro la gestión tiene una dimensión así, pero exige en primer término la decisión radical de innovar, convertida en iniciativa política e institucional desde los más diversos.

La rutina diaria del Alcalde, del Teniente Alcalde y los regidores que hagan equipo con el Alcalde, de los funcionarios que constituyen la cúpula municipal, es una rutina marcada por la necesidad de responder a la mayor variedad de iniciativas por problemas que se presentan casi en todos los frentes posibles de gobierno. La Municipalidad de Lima cubre casi todos los ámbitos de la actividad -exceptuando Defensa y algunos sectores productivos, si comparamos con el gobierno nacional- pero no nos referimos ahora solo a funciones y planes bien definidos.

Es que la vida cotidiana de la urbe requiere de iniciativas, conexiones, gestiones y acciones por parte de su gobierno más cercano. Por eso las demandas son de muy diverso tipo, unas directas a través de varias horas diarias de audiencias, otras desde los medios de comunicación, otras directamente en movilizaciones, marchas y momentos de crisis.

Esa vida cotidiana ocasión de contacto popular, es la relación más fácil y también menos eficiente. La autoridad tiene que escuchar, con oídos pacientes y muy grandes, buscando alternativas a problemas de sectores particulares, pero problemas reales, angustiantes, muchas veces fuera del ámbito municipal pero necesitados de una gestión ante alguna dependencia del gobierno nacional.

Muchas son las autoridades municipales que ya con esto agotaron su gestión, que a lo más hicieron suyas algunas de las iniciativas surgidas en el magro ambiente de las audiencias y las reuniones solicitadas por todos los que demandan algo de la autoridad municipal. Pero hay otra dimensión igualmente consistente, a veces insoportables de la gestión y viene encabezada por los directores. Se trata de hacer firmar Resoluciones.

Al Alcalde de Lima hasta antes de la reorganización le hacían firmar Resoluciones hasta para devolver 10 soles (12.25 U.S.) a un contribuyente que pagó de más o para dar vacaciones a un empleado subalterno. Esa presión con los papeles, muchas veces va en desmedro del diálogo necesario con técnicos y funcionarios sobre las alternativas de solución a los diferentes problemas. Si la autoridad no es capaz de poner sus términos será llevado en medio de un mar de papeles y serán los funcionarios los que tomen las verdaderas decisiones o aparenten hacerlo. Pero en la municipalidad hay además un sinnúmero de actos protocolares que ocupan hasta la mitad de la jornada útil del Alcalde. Buena parte de la jornada de los regidores se va en representar al Alcalde en mil y un actos, desde las ceremonias del gobierno nacional - donde muchas veces se olvida que es la primera autoridad de la ciudad- hasta entidades de muy diferente y variado tipo que tratan de hacer sus actividades con la presencia de la autoridad municipal. Como muchas veces las ceremonias se usan como vía de acceso de la prensa hay quienes les confieren mayor valor político. Lo cierto es que queda muy poco tiempo al trazado de políticas, al diálogo en serio con partes y representantes de la ciudad y del propio municipio.

Es que efectivamente lo central es contar con una visión de conjunto y un plan de acción dentro del universo limitado que son las competencias municipales. Porque gestionar la ciudad es resolver los problemas que son competencia del municipio, en primer lugar. Trazar la estrategia adecuada, gestionar los recursos y el apoyo ciudadano, comunicarse con la población interesada y con el conjunto de la población, son cuestiones que no pueden ser secundarias en la agenda de la primera autoridad de la ciudad. De no ser así o su gestión no prioriza la solución de los problemas o su Alcalde está fuera del lugar de mando.

Todo el que ha pasado por experiencia alguna de gobierno en nuestro país sabe que agobia, que se lucha contra un mar de limitaciones. Pero la peor de ellas es la falta de un tiempo de reflexión y un equipo que colectiviza la evaluación y la iniciativa. Si hay resultados positivos en esta gestión es porque hubo tal equipo aunque el tiempo de reflexión fue escaso, por la necesidad de luchar hasta el último recurso y la última alternativa.

8. VISION DE CONJUNTO: VISION METROPOLITANA

Ya no es posible ser eficaz pensando una obra aisladamente. La historia de las obras faraónicas comienza así. La realidad exige ver la ciudad como conjunto, con problemas que se interrelacionan y dentro de eso identificar los proyectos y las partes hasta llegar a individualizar las obras. Pero lo corriente es que se demanden obras en concreto y que algunos vecinos consideren que toda la eficacia de una gestión municipal pasa por la realización de una obra. Hay que respetar esta dimensión pero no hay que asumirla.

Si la autoridad camina en la lógica de las obras puede que satisfaga, clientelísticamente o no, parte de los vecinos, pero no va a resolver muchos problemas clave de la ciudad, salvo que tenga tal abundancia de recursos que pueda acometer casi todo a la vez. Y aún así tendría que priorizar por razones de tiempo y lugar.

Más aún, demandas populares y hasta distritales muchas veces no pueden ser atendidas porque no son la manera de solucionar un problema o porque sólo podrían tener prioridad tras la realización de otras obras o acciones. Aquí es necesario el diálogo, la capacidad de convencer, pero también la flexibilidad. Pero lo que es más importante es comprometer que las energías de la propia sociedad puedan ser orientadas por el municipio en función del proceso de planificación democrática y en vez de ser un pasivo receptor de demandas originadas en iniciativas ajenas se pueda orquestrar una participación organizada en decisiones colectivamente asumidas. Ocurre que el mismo celo con que algunas autoridades pretenden reservar para sí las decisiones revierte en incapacidad de atender la cantidad de demandas cuando la demanda aislada es la única forma de iniciativa y de participación posible.

Pero en las municipalidades las obras tienen una significación: si la gestión municipal no se concentra en éstas, físicas y de las otras, la gestión "fracasa". Los planes son necesarios pero no suficientes. Una gestión no puede agotarse en el planeamiento ni en el trazado de políticas porque no será medida por documentos sino por resultados y porque la dinámica diaria confrontará a sus autoridades con conflictos que hay que resolver, para los cuales sirven los planes pero son insuficientes si no se concreta en obras, servicios y realidades tangibles. Esta perspectiva quiero también resaltarla.

En Lima esa visión de conjunto tiene que ser una visión metropolitana, aún para muchos de los proble-

mas del Cercado que previamente requiere de una afirmación local. Muchos distritos de Lima no tienen otra razón de ser que la voluntad del legislador o del grupo promotor. No hay pues una racionalidad urbana ni correlación alguna entre recursos disponibles y administración distrital. La mayoría de ellos está en limitadas posibilidades de realizar obra alguna y prestar contados servicios. Pero es desde una visión de conjunto y con participación de todos, que tiene que orientarse la acción municipal hacia una visión metropolitana. En nuestra gestión los distritos fueron protagonistas de programas como el de emergencia, vaso de leche y salud; en la formulación del Plan de Desarrollo Metropolitano, integrando las Juntas de Planeamiento Interdistritales; en iniciativas para la gestión económica así como en la ejecución de obras vía el INVERMET (Fondo Metropolitano de Inversiones, cuyos recursos provienen del impuesto de la gasolina). Pero fueron todavía instrumentos preliminares. La asociación tiene que venir con cambios que deben incluir revisiones en la legislación, fortaleciendo la Asamblea de Alcaldes Distritales, así como en la asociación para prestar conjuntamente por áreas de la ciudad- algunos servicios públicos. Lo importante es asegurar a los actores locales que tendrán su espacio garantizado en el área metropolitana, es decir que actuar en conjunto con municipio de la provincia es la mejor manera de enfrentar sus problemas distritales. Mientras no haya convencimiento en esta dirección seguirán siendo débiles los lazos, los que por otra parte deben fortalecerse de manera no burocrática.

9. ASUMIR LA ADMINISTRACION PARA TRANSFORMARLA

En la gestión municipal de IU pretendimos asumir la administración para transformarla, es decir proponíamos gestionar con la administración que existía, con el personal que ya trabajaba y que en número ya era superior a las necesidades, como en toda la administración pública. Pero eso suponía una necesaria transformación que no logramos plenamente.

En varias ocasiones mirando hacia atrás he sostenido que nos fue bien en todo aquello en que nos apoyamos en la organización popular y en organizaciones no gubernamentales pero que nos fue mal casi en todo lo que estuvo basado en la administración existente. Sin embargo me ratifico en que la alternativa no es la liberal, la que comienza reduciendo el ente gubernamental y pretende en teoría un Estado peque-

ño cuando lo que en realidad busca es un Estado débil para que sean beneficiados los grupo privados, y ciertamente los que pesan son los grandes y monopólicos.

Se criticó que retuviéramos a la mayoría de los Directores precedentes, primero con la antigua organización y luego reubicados en la nueva estructura más reducida en la cúpula y desconcentrada en Secretarías Municipales. Sostengo que fue uno de los mayores aciertos, que la municipalidad tenía personal de carrera capaz, con defectos y virtudes, como todo grupo humano y que fue posible hacer equipo en la mayoría de los casos. Pero lo que no cambió, porque la reorganización no pudo culminar ya que nos ganó el tiempo, fue el conjunto de la administración, desde el que da la cara al vecino en la ventanilla hasta el que operacionaliza un servicio.

No creo que ayudara tampoco la política sindical. Tuvimos que enfrentar más huelgas que el Alcalde que nos precedió y que los dos que nos siguieron. Nos preguntamos si eso fue por ser de izquierda, es decir que cuando los dirigentes prevén mano más dura flexibilizan sus presiones. Lo cierto es que esa manera de entender el sindicalismo se ha agotado en el Perú hace un buen tiempo. No permitió por ejemplo que nuestro objetivo de lograr cambios de fondo en la administración y el personal pudiera ser enfrentado. No menos de siete paralizaciones de largo aliento tuvieron que resolver. Con la perspectiva de hoy, sostengo que no jugaron un rol de izquierda los que allí se denominaron izquierdistas. Fue el economicismo chato de siempre. Pero nos falló a nosotros iniciativa para involucrar al conjunto del personal en una propuesta de conjunto, en parte porque la dinámica nos ganó y la primera huelga fue muy poco después de comenzar.

9.1 TENER EN CUENTA LA INICIATIVA CIUDADANA

Parte medular de una gestión, lo afirmamos ya, es escuchar la iniciativa ciudadana, de sectores muy disímiles. La autoridad municipal es más cercana al pueblo de carne y hueso y éste se siente más libre de plantear sus problemas y sus críticas. La variedad de actores de la ciudad concentra su atención en la persona del Alcalde y éste apenas pueda compartir con uno o dos más la carga. La antesala diaria es a veces interminable y sólo cambian las cosas si se toma la iniciativa en conjuntos más amplios, desplazándose por la ciudad y organizando recorridos y

actividades que coincidan con las formas tradicionales de convocatoria vecinal. Este fue un buen método para percibir el pulso de la ciudad.

La esencia es la misma: escuchar y convocar. Lo primero puede hacerse pasivamente, por ejemplo en las audiencias. Pero eso crece y desborda, no hay agenda que lo aguante. La convocatoria es importante y la cuestión es que toda la estructura de la municipalidad debe actuar en esto. Por ejemplo, cuando ya comenzaron a funcionar, en vía de ensayo, las agencias municipales del Cercado, disminuyeron grandemente las audiencias desde esta parte de la ciudad. Pero las reuniones con las agencias, en sus todavía vetustos locales, con vecinos que se organizaban para ayudar, participar o simplemente para reclamar, era un reemplazo colectivo en el cual parte de la administración, algunos regidores, el Teniente Alcalde y en su momento el Alcalde, cumplían una función colectiva que desconcentraba la tarea y le daba una mayor funcionalidad.

Las funciones metropolitanas son más complicadas para cualquier estructura participativa. Deben combinar la mediación distrital y diseñarse programas con equipos ad hoc que actúan centralizadamente pero a partir de los distritos. En el Vaso de Leche se dio una buena relación con los distritos, por ejemplo. Pero es dentro de la lógica del Plan de Estructuración Urbana de la Ciudad que la formación de las Juntas de Planeamiento Interdistrital que reunían a concejales distritales, dirigentes vecinales de áreas articulables de la ciudad (conos norte y sur por ejemplo) adquieren una función importantísima porque sirven de orientación tanto a la municipalidad metropolitana como a las distritales con una instancia única de participación, compartiendo iniciativas. En nuestra administración llegamos incluso a experimentar descentralizando recursos para obras previa iniciativa articulada en estas instancias, potenciando la participación en todos los niveles.

9.2 LA GESTIÓN DE LA CIUDAD: TAREA COLECTIVA

La gestión de la ciudad es tarea colectiva, sin lugar a dudas. Las concepciones caudillistas que centran en una persona, el Alcalde, todo el protagonismo, no sólo corresponden al pasado sino son incapaces de dar cuenta de la compleja red de instancias e interrelaciones que supone una ciudad grande. Por eso una de las virtudes más estimadas del Alcalde es su capacidad de articular y comunicar, no la de

absolver o reemplazar, menos aún la visión excluyente del sectarismo de cualquier tipo.

Una relación difícil es la de todo Alcalde con el Teniente alcalde. No pocos desconocen este rol, normado expresamente en la Ley. Porque es una función parecida a la de un vicepresidente, adicional a las funciones comunes de regidor, pero que en un espacio tan amplio de entidades y servicios puede tener mucho margen de juego. No es preciso describir la función que se ejerce al reemplazar al Alcalde porque son las mismas funciones. El único criterio que me parece válido sostener y que apliqué en las veces que ejercí la Alcaldía -mas de 22- es tener en cuenta que se actúa por otro y por consiguiente que uno tiene que seguir el mismo curso político o el curso colectivo del equipo.

Sin embargo, los problemas de una Alcaldía hiperconcentrada no se resolverían ni con varios Tenientes-alcaldes que actuaran como segundos especializados del Alcalde, como ocurre en España, por ejemplo. De lo que se trataba era desconcentrar y ese fue el primer objetivo de la reorganización que realizamos. Porque la administración muchas veces concentra por simple inseguridad de los funcionarios y como en la municipalidad éstos tienen 40 regidores fiscalizando prefieren no ser responsables de otra cosa que de visarle al Alcalde las resoluciones para que sea éste el que deba dar las explicaciones.

Pero hay cosas significativas y cosas que no lo son. Convertir a la autoridad en firmante de trámites es una manera de que deje de ser autoridad.

Entre el papeleo y la desconcentración optamos por la desconcentración y también por dar prioridad a nuevas formas de participación. Pero en la reorganización hecha fue importante el abrir cauce para que áreas consistentes se articularan entre sí, para que en la municipalidad hubieran cinco grandes secretarías en vez de un número de Direcciones Generales cuatro veces mayor, desarticuladas entre sí, con un solo Director Municipal que en teoría coordinaba asuntos técnicamente muy diferentes, a pesar de ser considerado cargo técnico.

La lógica de una gestión colectiva se acentuó así al actuar Alcalde y Teniente-Alcalde -gruesamente en la misma dirección- dentro de una nueva organización que desconcentraba sin dispersar, formando cinco grandes unidades y las articulaba al rol de los regidores. Porque corrigiendo la lógica de la organización anterior procuramos facilitar y no restringir la función

normativa y fiscalizadora de los regidores. En el Edicto 020 propiciamos incluso que dentro de las cinco comisiones básicas encabezadas por cada Secretario Municipal (un regidor elegido por el Concejo a propuesta del Alcalde) se especificaran las áreas específicas que los demás regidores asumirían de modo que se tuviera un regidor en cada asunto prioritario de una administración.

La función del regidores muchas veces incomprendida, por los propios regidores y ciertamente por la administración. No son parlamentarios que agotan su tarea presentando proyectos de ley y debatiendo grandes temas políticos porque las normas municipales son específicas y exigen conocimiento concreto y porque los debates políticos, que los hay, tienen también un basamento que o parten de la realidad concreta o no sirven para nada.

Muchos regidores desprecian la función fiscalizadora, salvo cuando son opositores y quieren figurar. Los que son mayoría suelen aspirar sólo a reemplazar al Alcalde en funciones parciales (ejecutivas). Pero lo esencial de su tarea es una función relacional (de la sociedad al municipio y viceversa) y desde allí debe venir la propuesta de normas, la investigación de problemas, el diseño de alternativas. Una norma puede ser todo lo específica que se pueda si al serlo es eficiente y la fiscalización incluye evaluar hasta lo que hace el mismo Alcalde. Cuando los regidores pueden cumplir con amplitud su función se concreta la gestión colectiva y aunque puntualmente puedan haber roces con el Alcalde, o entre regidores, lo importante es que gana el municipio siempre que no se pierda el liderazgo de conjunto. El valor del Concejo no se da sólo en su sesión semanal sino en toda la dinámica cotidiana y en los aportes que vienen si todos se involucran en la gestión, con sus diferentes y hasta encontradas perspectivas.

Como después me ha tocado encabezar la oposición por tres años al gobierno aprista del alcalde Del Castillo (1987-'89), puedo afirmar que esto es así desde los dos lados aunque ciertamente depende mucho de la política global del Alcalde y la fuerza política que representa. Creo sin embargo, que aún cuando no fueron las mismas condiciones de participación sirvieron las mismas estructuras creadas para hacer más colectiva la gestión. Por eso aunque al principio esta gestión intentó cuestionar las Secretarías Municipales creadas durante la gestión de IU y la estructura del Edicto 020 y 021, no tuvieron lugar luego modificaciones fundamentales. Otra cosa es lo hecho con la administración.

9.3 LA MEDIDA FINAL

Todo lo dicho sobre la gestión de la ciudad tiene al fin de cuentas una unidad de medida en el ciudadano que es el que tiene el derecho de juzgar: resultados. A una gestión municipal se le piden resultados, que como hemos dicho no son una colección de obras aisladas sino una ciudad que funciona mejor, donde la calidad de la vida se ha elevado de alguna forma. Esto a veces tiene que ver con lo ofrecido en la campaña electoral. Otras veces cambia en el camino.

Tiene que haber una evaluación constante de resultados porque si algo es muy bueno e interesante como procedimiento pero no hay resultados para la ciudad, no sirve. En último término me atrevo a afirmar que ni siquiera podrá justificarse un Alcalde sólo por el hecho de haber dado amplísima y democrática participación a todo el pueblo, si no hay resultados en las áreas de competencia municipal y de conflicto, que no son sólo los tradicionales servicios sino muchos más que correspondan a la calidad de la vida en un conjunto.

Aspiramos a que nos limpien la ciudad, a que haya agua y luz a tiempo, y a que las calles y plazas estén bien cuidadas, que el transporte funcione y la ciudad tenga un orden. Pero aspiramos a eso al mismo tiempo que lo buscamos dentro de un orden de justicia y respeto tanto al bien individual como al bien común, es decir lo queremos dentro de un orden democrático que es fin y es medio. No queremos esos servicios dados imperativamente sino que además intentamos que nuestras iniciativas sean escuchadas y nuestros reclamos atendidos. Queremos, en fin, una ciudad solidaria y no una suma yuxtapuesta de individualismos.

La eficacia es la medida y sostengo que la participación ciudadana es condición de eficacia, no sólo por los enunciados anteriores sino por muchas experiencias prácticas. En nuestra ciudad carente de recursos esa capacidad de participación provee de iniciativas invalorable.

En la gestión de IU son modelo de eficacia la gestión con el Banco Mundial tanto en su parte externa como en la aplicación del préstamo por INVERMET, donde el propio Banco reconoció la calidad excepcional del equipo municipal y donde los Pueblos Jóvenes (antes barriadas) pudieron ver de inmediato sus avenidas troncales interconectándolos entre si y con las áreas de mayor demanda metropolitana mientras los técnicos trazaban los planes de las obras de impacto urbano más grandes, luego paralizadas por mérito

lamentable del partido aprista. Toda la gestión del INVERMET fue de gran eficacia ejecutando un importante plan de obras para Lima y sus distritos.

Fue eficaz la gestión de rentas: en esta administración hubo la capacidad de multiplicar más de diez veces los ingresos que encontramos. Los recursos del municipio se orientaron fundamentalmente a obras y servicios, no a nuevo gasto burocrático. En esta gestión no hubo ingreso masivo de nuevos empleados y obreros al municipio y pertenecer a IU no era necesariamente garantía de presentación para ocupar un puesto público.

Fue eficaz la gestión cuantitativamente, en materia de títulos de propiedad, superando la barrera de los 100,000 que nadie había alcanzado, a pesar del atoro encontrado y fue eficaz y de grandes proyecciones lo logrado en desarrollo urbano, en particular lo que corresponde al Plan Director, además del Plan de Estructuración Urbana y el Plan de Emergencia aprobado unánimemente por el Concejo, que la gestión posterior impidió publicar, a pesar de los acuerdos del Concejo.

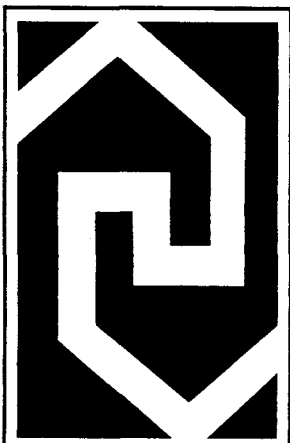
Ciertamente no fuimos eficaces en todos los ámbitos. Los logros en disposición final de la basura, excelentes tecnológicamente, de la Empresa de Limpieza no fueron suficientes para modificar la imagen heredada de una ciudad sucia. No tuvimos resultados tan contundentes, como en otras áreas, en la política de abastecimientos y mercados y los resultados en comercio ambulatorio si bien marcaron un buen camino en lo que respecta a su reordenamiento urbano y al modo de tomar decisiones mediante comisiones mixtas, no fueron todo lo definitivo y permanente que hubiéramos querido. La misma reorganización que dio buenos frutos no pudo continuar sus pasos en la segunda etapa correspondiente a la descentralización presupuestal y al personal administrativo. Así el listado seguirá y desde otras ópticas lo agrandarán o empequeñecerán. Pero lo importante es que allí están los resultados.

Hay cambios indispensables que deben producirse en la relación de la municipalidad con el gobierno central. Lima es víctima del centralismo, más que cualquier provincia. No es sólo autonomía lo que se requiere sino el trato especial que corresponde a una metrópoli que es a su vez capital. Una capital que tiene que gobernarse con conciencia de que en el país hay que priorizar las otras regiones para no crecer macrocefálicamente a riesgo de ingresar a procesos irreversibles de degradación urbana.

En el transporte, el comercio ambulatorio, la contaminación y el medio ambiente y muchos otros asuntos es imprescindible dotar a la autoridad metropolitana de algo que no tiene: autoridad efectiva. Es fácil paralizar la acción de un alcalde mediante alguna dudosa acción legal, es fácil incumplir las disposiciones municipales porque jueces y policías pueden bloquear lo que hace el Alcalde aunque la ley diga lo contrario, porque lo dice genéricamente. Lo que no es fácil es obtener una iniciativa que cuenta con el apoyo ciudadano; **esa es la necesaria base de sustentación de un nuevo tipo de gestión urbana.**

9.4 LIMA ES GOBERNABLE

Tienen que cambiar aun muchas cosas pero Lima es gobernable. Es posible una gestión democrática, popular y con efectiva autoridad metropolitana. Con equipo y con participación ciudadana se avanza. Hay demasiados testigos en las madres del vaso de leche, en los ciudadanos que participaron en las agencias municipales o en los programas de vivienda popular, hechos casi sin recursos pero alternativos a la invasión caótica. Ellos escogerán las opciones políticas que mejor encajen con cada momento de su vida pero, lo hemos comprobado, aún en la gestión que realizan con autoridades municipales de otro color político, utilizan como herramientas las ideas, iniciativas, propuestas que surgieron del trabajo conjunto de éste tiempo fértil que estoy seguro ha de volver, cualesquiera que sean las personas que estén al frente.



FORHUM

CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR CEHAP

Carrera 65 con Calle 64 Autopista Norte
Apartado Aéreo 1179 / Medellín Colombia
Teléfono (574) 230 00 40 / Fax (574) 230 96 30, 230 2029

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD CIUDAD

Av. La Gasca 326 y Carvajal
Casilla postal 8311 / Quito Ecuador
Teléfono 230192 / Fax (5932) 402362

**CENTRO DE INVESTIGACION, DOCUMENTACION Y
ASESORIA POBLACIONAL CIDAP**

Máximo Abril 551 Jesús María Lima Perú
Teléfono 330986 / Fax (51-14) 333470

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD
ECONOMICA Y SOCIAL CERES**

Av. Guillermo Uriguidi No. E 1570. primer piso
Casilla postal 949 / Cochabamba Bolivia
Teléfono (591-42) 32442 / Fax (591-42) 32310