

# **Neoliberalismo y estrategias urbanas**

Países en desarrollo

Rod Burgess  
Marisa Carmona  
Theo Kolstee

# **Neoliberalismo y estrategias urbanas**

Países en desarrollo



320.51

B94n

Burgess, Rod

Neoliberalismo y estrategias urbanas: países en desarrollo / Rod Burgess, Marisa Carmona y Theo Kolstee. -- 1. ed. -- San José: Flacso-Programa Costa Rica, 1998.

140 p.

ISBN 9977-68-090-6

1. Neoliberalismo. 2. Política ambiental. 3. Política urbana. 4. Productividad urbana. I. Carmona, Marisa II. Kolstee, Theo. III. Título.

Editora:

Vilma Herrera

© Sede Costa Rica - FLACSO

---

Primera edición: Enero 1998

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

## PREFACIO

A finales de 1994 se realizó en Rotterdam un importante seminario internacional denominado *The hidden assignment*, cuya temática central fue la relación entre las nuevas políticas macroeconómicas y el diseño de las estrategias urbanas.

En esta actividad, a la que concurren académicos de distintas partes del mundo y funcionarios de alto nivel de instituciones como el Banco Mundial, HÁBITAT y de la cooperación gubernamental bilateral, se destacaron tres conceptos: *productividad urbana*, *habilitamiento* y *el nuevo rol de los planificadores urbanos*.

Estos conceptos, que fueron grandemente impulsados por documentos de política del Banco Mundial a principios de los años noventas (World Bank, 1991 y 1993), están estrechamente vinculados al proceso de globalización, la nueva política de crecimiento económico orientada a las exportaciones, la transformación de la función y la estructura del Estado, y a la creación de regímenes democráticos de muchos países.

El evento fue, posiblemente, uno de los primeros en que estos conceptos fueron sometidos a una rigurosa crítica por parte del mundo académico y de funcionarios gubernamentales encargados de la asistencia internacional al desarrollo. Esta crítica se plasmó en el documento preparado para las discusiones del seminario, titulado

*Position paper*, el que, traducido al español, publica hoy la Sede FLACSO-Costa Rica.

El documento, elaborado por Rod Burgess, de la Oxford Brooks University de Inglaterra; Marisa Carmona, de la Delft University of Technology de Holanda; y Theo Koolstee, del Ministerio de Cooperación al Desarrollo de Holanda, gira alrededor de tres puntos:

- el concepto de *productividad urbana* y su aplicación a ciudades únicas aisladas del contexto regional y de la red urbana a que pertenecen;
- la crítica a los tres tipos de *habilitamiento*: del mercado, del Estado y de la comunidad;
- el desafío de los planificadores urbanos ante los cambios radicales del contexto en que realizan su práctica profesional.

Para este análisis, se consideran, por un lado, los cambios macroeconómicos, las estrategias ambientales y espaciales urbanas y, por otro, los costos y beneficios de las nuevas políticas urbanas, para los actores de la ciudad.

Por su extraordinaria vigencia, es necesario destacar dos señalamientos de los autores: el primero es la necesidad de estudiar integradamente los efectos recíprocos del *habilitamiento* del mercado, el Estado y la comunidad, especialmente por la heterogeneidad social que incluye este concepto (Heller, 1987), y remite a otras cuestiones poco relacionadas con el desarrollo urbano como la construcción de ciudadanía social y la democracia (Jelin y Hershberg, 1996).

El segundo es la necesidad de profundizar en el análisis de los procesos ambientales urbanos, cuya consideración creciente está modificando radicalmente las concepciones y las prácticas de la planificación urbana. En nuestra opinión, en el ámbito de las ciudades, el desarrollo sostenible supone un crecimiento equitativo del capital humano, potenciando a su vez el desarrollo de los capitales social, político, y el construido por el ser humano, mientras se preserva el capital natural (Lungo et al., 1996).

Lo anterior tiene profundas implicaciones económicas, políticas y sociales, y cuestiona no sólo, como dicen los autores de este libro, la concepción de los tradicionales *planes maestros* de desarrollo de las ciudades, sino también la aplicación acrítica de la metodología de la planificación estratégica a la esfera de lo urbano. Evidentemente, exige la formación de un nuevo tipo de planificador urbano.

Una de las mayores virtudes de este libro es que plantea la vinculación entre el modelo económico vigente, sus consecuencias territoriales y los cambios en las modalidades de gestión del Estado y de la sociedad civil; y sugiere la necesidad de estudiar críticamente conceptos emergentes como los de *productividad urbana* y *habilitamiento*, a los que agregaríamos conceptos emergidos hace muchos años como *condiciones de vida* y otros recientes como *gobernabilidad urbana*, para poder avanzar en el análisis de las aceleradas transformaciones urbanas y regionales, y del papel de la ciudad en el desarrollo sostenible de nuestros países.

Este libro ha sido traducido y publicado gracias a la colaboración económica del Ministerio de Cooperación al Desarrollo de Holanda, y constituirá un texto clave para los cursos de postgrado que, en el área urbana, viene desarrollando a nivel centroamericano la Sede FLACSO-Costa Rica desde hace algunos años.

Mario Lungo

## REFERENCIAS

Heller, Agnes. *Sociología de la vida cotidiana*, Ediciones Península, Barcelona, 1987.

Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg. *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1976.

Lungo, Mario; Francisco Oporto y Roberto Chinchilla. *La evolución de la red urbana y el desarrollo sostenible en El Salvador*, PRISMA, San Salvador, 1996.

World Bank. *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990's*, Washington, 1991.

\_\_\_\_\_. *Housing: enabling markets to work*, Washington, 1993.

## INTRODUCCIÓN

La urbanización tiene una creciente importancia para el Tercer Mundo y el desarrollo global. Desde un punto de vista global, es útil recordar que, a principios del siglo, sólo el 13% de la población mundial vivía en ciudades y, de acuerdo a estimados actuales de las Naciones Unidas, cerca del 51% de la población mundial vivirá en ciudades para el año 2010.

Durante los últimos 40 años, la mayor parte del crecimiento global urbano ocurre en los países en desarrollo. En los países desarrollados, hay bajas tasas de crecimiento urbano.

De acuerdo con el Banco Mundial, entre 1950 y 1990, la población urbana de los países en desarrollo se cuadruplicó de 300 millones a 1.3 billones de personas. En los años noventas, entre 12 y 15 millones de familias se agregarán a las ciudades en los países en desarrollo cada año, así que habrá más de dos billones de habitantes urbanos para el año 2000.

Las consecuencias de este dramático y rápido cambio poblacional, y el traslado de los recursos del sector primario y rural a sectores urbanos secundarios y terciarios, no sólo constituyen la esencia del desafío de la planificación urbana contemporánea, sino que estos factores se reconocen cada vez más como los problemas centrales del proceso general de desarrollo.

A finales de los años ochentas, las agencias donantes y las



instituciones multilaterales dieron a conocer, en una serie de conferencias e iniciativas políticas, el significado central de las tendencias urbanas y de las políticas para el desarrollo. Así, el tema urbano en la cuestión del desarrollo fue recogido en las recomendaciones de la OECD (DAC) para la reformulación de los préstamos urbanos (1988); en la Estrategia Global para Vivienda en el año 2000 del UNCHS (1988); en el documento de Política de Desarrollo Urbano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1991); y en los recientes documentos sobre Política del Sector Urbano (1991) y Sector de Vivienda (1993), del Banco Mundial.

Mientras el "tema urbano" es ahora la tendencia dominante en los círculos profesional, académico y de desarrollo, probablemente también sea cierto que la opinión pública en los países desarrollados ha quedado retrasada con relación a esta tendencia y que predomina una perspectiva rural y agrícola del desarrollo.

En los últimos veinte años, se han visto desarrollos dramáticos en la naturaleza, los problemas urbanos y políticas relacionadas con el desarrollo urbano y vivienda.

Las políticas actuales y la práctica de los profesionales urbanos hacia los asentamientos precarios (tugurios y barrios pobres) provienen de la "revolución" ocurrida en la política de vivienda durante los años setentas. En esa época, se produjo un rechazo general de la fórmula política anterior que atacaba el déficit de vivienda a través de la planificación centralizada de arriba hacia abajo, basada en la erradicación de los asentamientos precarios y la provisión de unidades de vivienda financiadas por el Estado bajo normas mínimas. Surgió así un consenso sobre una nueva política basada en la autoayuda, la tecnología apropiada y el sector informal urbano.

Las nuevas políticas incluyeron proyectos de lotes y servicios, vivienda de autoayuda, vivienda nuclear, mejoramiento de los asentamientos precarios, programas de regularización de la tenencia, acceso mejorado a la ayuda financiera, administrativa y técnica, estimulación de empresas de pequeña escala y actividades del sector informal, y un intento de expandir la provisión de los servicios públicos.

Este cambio afectó la práctica profesional de planificadores ur-

banos, arquitectos y constructores. Se desarrolló un nuevo proceso que involucró el aprendizaje de la articulación de los niveles regional, metropolitano, urbano, local y vecindario, y de las experiencias de la gente en el modelaje de su medio ambiente de acuerdo con sus propias necesidades y expectativas. El rechazo de la vieja fórmula política y el triunfo de la nueva se consolidaron en la Primera Conferencia Mundial sobre el Hábitat, realizada en Vancouver, en 1976.

Las recomendaciones de esta conferencia fueron asumidas, en gran medida, por los gobiernos nacionales y las agencias bilaterales y multilaterales, y fueron incorporadas dentro de las políticas de vivienda y servicios urbanos. Hubo una proliferación de instituciones focales y agencias exteriores para apoyar y nivelar el conocimiento sobre la construcción del medio ambiente, y también de organizaciones de trabajo comunitario sin fines de lucro. Esto constituyó un nuevo campo de prácticas para los arquitectos, planificadores y constructores, e implicó una mayor integración con otras disciplinas involucradas en el mejoramiento de la comunidad y la construcción institucional.

En los años ochentas, los cambios en la economía mundial obligaron a muchos países a implementar programas de ajuste para mejorar su posición internacional, y surgió un nuevo consenso sobre el significado del crecimiento económico nacional frente a las complejas necesidades urbanas y las relaciones entre desarrollo nacional y desarrollo urbano.

La política macroeconómica exigió la evolución de las políticas urbanas hacia direcciones nuevas y, a menudo, inesperadas. El papel del profesional urbano se modificó significativamente con la sustitución de proyecto por programa de préstamo y con el cambio de la teoría y práctica de la capacitación.

Con la proximidad de la Segunda Conferencia sobre el Hábitat a celebrarse en 1996, el interés público y profesional está enfocado hacia una evaluación de estas políticas, tanto en términos de sus logros como de su habilidad para satisfacer las necesidades resultantes de condiciones que han cambiado significativamente desde los años setentas.

## EL CAMBIANTE CONTEXTO MACROECONÓMICO

Durante los años setentas y principios de los ochentas, el nuevo desarrollo urbano y las políticas de vivienda fueron introducidos en muchos países en un contexto de estrategias macroeconómicas de desarrollo favorables, tales como la redistribución con crecimiento y necesidades básicas. Estas estrategias pretendían aliviar la pobreza, el desempleo y la desigualdad, balanceando el crecimiento con medidas redistributivas, el estímulo a la pequeña empresa y tecnologías de trabajo intensivo, la desregulación del sector informal urbano y la introducción de estrategias de transferencia en los gastos de los servicios públicos.

Sin embargo, en los años ochentas hubo una dramática disminución en las tasas de crecimiento económico en muchas partes del Tercer Mundo, incluso tasas negativas de crecimiento del PIB per cápita en América Latina y en Africa Sub Sahariana. Esta situación se asoció con la reducción de la demanda en los países desarrollados; la disminución de los precios de los artículos de consumo, las altas tasas de interés en las deudas aumentadas; los crecientes déficits en la balanza de pagos, y una dramática declinación en los flujos de capital extranjero y en las tasas de inversión. No fue sorprendente que estas condiciones produjeran un declive en los estándares populares de vida y las tasas y niveles de desempleo, pobreza y desigualdad, particularmente en las ciudades.

Esta situación se acompañó de una aceleración en la transformación estructural de la economía global, la cual ha sido ampliamente descrita por una variedad de teorías como la "transnacionalización" o "globalización" de las actividades de fabricación y servicios, o como el desarrollo de una "Nueva División Internacional del Trabajo". Uno de los aspectos más significativos de este proceso es el casi universal cambio de las estrategias de industrialización de sustitución de importaciones, basadas en el desarrollo protegido de los mercados internos, hacia estrategias de industrialización "orientadas a la exportación", impulsadas por la producción de bienes y servicios para los mercados de los países desarrollados.

El proceso ha sido emprendido por corporaciones transnacionales, cuya estructura corporativa y de operaciones tiene una nueva división global del trabajo para sacar provecho de las ventajas comparativas ofrecidas por los países respecto a los recursos, costos salariales y no salariales, flexibilidad de los mercados laborales, subsidios de capital, incentivos comerciales, disponibilidad y costos en la provisión de infraestructura, y desarrollo de una masa crítica de demanda de consumidores. Como resultado, la participación de los países en desarrollo en las exportaciones manufactureras mundiales subió del 10%, en 1980, al 22%, en 1993. Sin embargo, la mayor parte de esta capacidad industrial se ha concentrado en un grupo de cerca de veinte países descritos como "países recién industrializados", la "semiperiferia" o "economías de mercados emergentes".

Estos cambios, particularmente después de la crisis de la deuda mexicana de 1982, llevaron al surgimiento de una nueva estrategia macroeconómica de desarrollo: la estrategia de ajuste estructural, la cual se basa en un enfoque neoliberal del desarrollo, que da importancia a la determinación del mercado. Las metas básicas de las estrategias de ajuste fueron restaurar la situación de la balanza de pagos del país, aumentar su capacidad de servicio a la deuda, atraer inversiones extranjeras y lograr el crecimiento de la economía, con la reestructuración de los flujos comercial y financiero. Se hizo énfasis en identificar las medidas para aumentar la cuota de expor-

taciones, y particularmente, las no tradicionales y manufactureras. Las medidas para promover el libre comercio y la expansión de las exportaciones incluyeron: la remoción de las tarifas de protección para la industria local y las cuotas de importación; la liberalización de precios y tasas de interés; la devaluación de las monedas; incentivos de exportación mejorados y la desregulación de restricciones a las inversiones extranjeras. Las medidas de estabilización incluyeron: privatización de los activos del Estado; reducción de los empleados públicos; retiro de un amplio rango de subsidios sobre alimentos, energía, transporte y vivienda; introducción de precios de costo-recuperables para servicios públicos; introducción de nuevos impuestos y reducción de los gastos sociales del gobierno. La privatización, la desregulación y la descentralización fueron las metas clave del ajuste estructural, derivado de una filosofía económica que tilda las intervenciones del Estado como "restricciones a la oferta".

Es claro que estas estrategias macroeconómicas han tenido un profundo impacto en las condiciones de vida de los habitantes urbanos (especialmente los pobres), quienes demandan transformaciones y ajustes a la estructura espacial de los países en desarrollo, a los niveles nacional, regional, urbano y rural. A finales de los años ochentas, ocurrieron significativos cambios en la planificación urbana y las políticas de vivienda, generalmente derivados de un análisis neoliberal de libre mercado y de mercado de trabajo, y del concepto de un Estado pequeño, eficiente y "permisivo".

Actualmente, existe una notable unanimidad entre las agencias bilaterales y multilaterales, y los gobiernos nacionales, sobre el significado de los vínculos y políticas macroeconómicas para la economía urbana, y sobre las repercusiones de las políticas urbanas en el desarrollo nacional. También hay consenso sobre la necesidad de armonizar la política urbana con la política de desarrollo nacional, y sobre las dos principales estrategias que pueden usarse para lograr esta armonización: *el mejoramiento de la productividad urbana y el alivio de la pobreza urbana.*

## EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD URBANA

En períodos anteriores, las ciudades eran vistas a menudo como centros de consumo improductivo y se hablaba mucho de los problemas asociados al parasitismo urbano y la sobreurbanización. Actualmente, el crecimiento urbano es considerado vital para el crecimiento económico y el desarrollo social. Las ciudades se ven como "máquinas de crecimiento", porque agregan valor a los productos rurales, proveen servicios a mercados regionales y atraen inversiones de manufactura y servicios. Los más altos niveles de urbanización se asocian con los mayores niveles del PIB per cápita, tasas de participación femenina, y mayores niveles de educación y destreza. A medida que avanza la urbanización, así lo hace también la contribución urbana a la economía nacional. El Banco Mundial estima que las ciudades producen cerca del 50% del PIB en los países desarrollados y que éste aumentará entre el 65 y 80% para el año 2000. Su contribución al valor agregado de la manufactura nacional puede ser aún mayor.

El cambio hacia políticas de planificación basadas en el incremento de la productividad urbana tiene que ser entendido en términos de las políticas macroeconómicas asociadas con el ajuste estructural y con las estrategias de industrialización orientadas a la exportación. Las restricciones a la productividad urbana, que fueron consideradas como esenciales para el crecimiento, incluyen lo siguiente: cobertura inadecuada e ineficiente en el mantenimiento y operación de la infraestructura, lo que aumenta los costos de producción de las empresas urbanas, reduce su ventaja competitiva y disminuye la productividad laboral; excesiva regulación gubernamental sobre los mercados de la tierra y la vivienda (particularmente en relación con el ineficiente e inapropiado uso de tierra, infraestructura, zonificación y normas de construcción), lo cual produce restricciones a la demanda y disminuye la cantidad de inversión disponible y la capacidad de compra al exigir subsidios.

La productividad urbana se ve restringida por las ineficiencias e inadecuaciones en materia de vivienda, infraestructura, salud, ins-

talaciones de educación y capacitación, mientras que la excesiva regulación de los negocios y el sector informal disminuyó el empleo y las oportunidades de generación de ingresos. También, una serie de restricciones financieras e institucionales se asocia con una incapacidad de administración urbana; una inapropiada distribución de poderes entre los gobiernos central y local; una débil capacidad de tributación local; subsidios inapropiados y servicios financieros inadecuados para el desarrollo urbano.

Para mejorar la productividad y eficiencia urbanas, las políticas neoliberales de planificación incluyen desarrollo o "habilitación" de mercados y privatización; descentralización e incremento de la participación popular; y capacidad de construcción institucional y administrativa, a nivel de las ciudades, por programa y sectores, más que por proyecto.

Se argumenta que una mejora significativa de la productividad urbana requiere infraestructura de gran escala y servicios e inversiones de mejoramiento, para ampliar la cobertura y el mantenimiento. Como sólo el mecanismo de fijación de precios del mercado puede proporcionar los incentivos correctos, el gobierno debería retirarse de la provisión directa, eliminar las restricciones al mercado y adoptar estrategias que alienten la provisión del sector privado a un amplio rango de bienes urbanos y servicios, como tierra, vivienda, electricidad, agua, transporte público, telecomunicaciones y recolección de basura.

La desregulación y la reforma de los regímenes reguladores sobre los mercados de tierra, vivienda, finanzas, infraestructura, servicios y trabajo son vistos como esenciales para aumentar los niveles globales de productividad y eficiencia urbanas.

La descentralización de los poderes de administración urbana del nivel gubernamental central al local y la participación de los grupos de base comunitarios en el diseño, implementación y recuperación financiera de proyectos son esenciales para el aumento de la eficiencia, y asegurar la recuperación total de los costos, la reproducción y la capacidad adquisitiva. Se proponen amplios programas —más que proyectos— manejados por gobiernos locales descentralizados y financieramente fortalecidos, en sociedad con organiza-

ciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base comunitarias (OBC) y el sector privado. Las restricciones financieras e institucionales a la productividad y eficiencia urbanas deben ser enfrentadas con reformas sectoriales financieras, políticas e institucionales en toda la ciudad. Se debe dar énfasis a la construcción institucional y al desarrollo de la capacidad administrativa urbana con capacitación y asistencia técnica.

Las políticas de vivienda reflejan estas tendencias y actualmente acentúan la ausencia de restricciones a la oferta y la demanda a través de los derechos de propiedad, la racionalización de los subsidios, los sistemas financieros de hipoteca, reformas regulatorias, la provisión de infraestructura residencial, el mejoramiento y la rehabilitación de asentamientos precarios, y el desarrollo de la industria de la construcción y de las instituciones de vivienda.

### *Crítica del concepto de productividad urbana*

A pesar de la importancia del concepto de productividad urbana para estas políticas, está lejos de aclararse qué es lo que se quiere decir con ello. Tomando una amplia definición de productividad, como la relación entre el producto y los recursos usados para obtenerlo, el factor total de productividad parecería ser la cuestión central, pero la mayoría de medidas están relacionadas con el mejoramiento de la productividad laboral. Esto podría justificarse, pero el significado relativo de diferentes clases de mejoras de productividad urbana ciertamente no ha sido ampliamente discutido. Esto es importante, dado que probablemente hay variaciones sustanciales en el significado relativo, en diferentes ciudades y regiones del mundo.

Tampoco el lado urbano del concepto de productividad urbana está claramente definido. Cuando se habla de la necesidad de mejorar la productividad de los individuos, familias, comunidades y ciudades a la vez, se da un giro sutil de las categorías sociales a una espacial. Es dudoso que el concepto de productividad pueda ser "espacial-



izado" de esta manera. Más correctamente, la preocupación es mejorar la productividad de la economía urbana, sin embargo, las ciudades son más que meras economías y las políticas de planificación tienen también que conciliar sus funciones y usos, a menudo conflictivos.

Más importante aún, en los recientes documentos sobre políticas de desarrollo urbano, el concepto de lo urbano que sostiene la discusión de la productividad urbana tiene una "perspectiva de ciudad única", que tiende a identificar las ciudades como economías cerradas en sí mismas. Esto ignora el hecho de que mucha de la racionalidad de la ciudad se deriva de su inserción en un sistema urbano, en el cual ejecuta funciones especializadas asociadas con una división espacial del trabajo. Entonces, una pregunta básica es: cuando hablamos de la necesidad de mejorar la productividad urbana, ¿estamos hablando de aumentar la productividad y eficiencia de las ciudades en sí mismas o de aumentar la productividad y eficiencia de los sistemas urbanos?

Algunos pueden contestar que ambos, pero está lejos de demostrarse que las mejoras específicas en la productividad de ciudades individuales lleven inevitablemente al mejoramiento global en la productividad de los sistemas nacionales urbanos, o que bajo condiciones de ajuste y mercados liberalizados se produzcan iguales mejoras en la productividad de todas las ciudades del sistema urbano. Esta cuestión es significativa porque el patrón de inversión derivado de la maximización de la productividad del sistema urbano sería muy diferente de aquel derivado de la maximización de la productividad de ciudades individuales.

Estos puntos se aclaran si las actuales políticas de productividad urbanas se discuten en el contexto de las estrategias de ajuste estructural e industrialización orientada a la exportación. La meta expresada por las políticas de ajuste estructural es alcanzar el crecimiento a través del ajuste, pero valdría la pena considerar la realidad a la que las economías nacionales deben ajustarse. Esta realidad es, por supuesto, la de una economía global cambiante y compleja, crecientemente integrada por circuitos de producción, comercio, finanzas, ayuda, tecnología y trabajo.

Se han diseñado medidas tales como el equilibrio de la balanza de pagos, el estímulo a las exportaciones no tradicionales y manufactureras, el incentivo a las inversiones extranjeras directas y el mejoramiento de la capacidad de servicios de la deuda, para reestructurar el papel de las economías nacionales en el mercado de las nuevas realidades del proceso de globalización. En muchos casos, estas medidas involucran el derrumbamiento de las estructuras de los anteriores modelos de desarrollo nacional —de industrialización por sustitución de importaciones—. En un sentido, este modelo llevó a la compartimentación de la economía global, al basarse en el desarrollo de los mercados internos protegidos. Ahora estas economías tienen que ajustarse a nuevas estructuras de producción transnacionalizada, que involucran la producción de exportaciones manufactureras para los mercados de los países desarrollados dentro de una división global del trabajo.

En este escenario, el interés de los gobiernos nacionales, corporaciones y bancos transnacionales, el comercio global y las agencias de ayuda que dominan y regulan este proceso, está en las ventajas comparativas ofrecidas por diferentes países, regiones y ciudades en un clima de creciente competitividad internacional y de un alto nivel de movilidad del capital.

Las políticas para mejorar la productividad urbana deben verse en este contexto. Si se alcanza el crecimiento y suficientes beneficios, aunque sea por goteo, y éstos son obtenidos por los grupos de más bajos ingresos, entonces se ha alcanzado el progreso. Pero, si el crecimiento es lento y sus beneficios son cada vez más apropiados por grupos de altos ingresos o corporaciones extranjeras no reguladas, entonces la pregunta es quién obtiene los beneficios del mejoramiento de la productividad urbana y cómo son distribuidos. Más aún, a medida que el proceso avanza en un contexto de fuerzas de mercado liberalizado y un reducido papel del Estado, ¿qué garantías hay de que el mercado organizará la distribución de las inversiones de productividad de manera que armonicen las metas de eficiencia y equidad?

Estas observaciones son relevantes por las implicaciones espaciales de las nuevas tendencias y políticas macroeconómicas, las

cuales están dirigidas a estimular la productividad urbana y la eficiencia a través de la libre operación de fuerzas del mercado, la desregulación, la descentralización política y administrativa, la privatización y la limitación de la intervención estatal a un papel de facilitación. Dado que las ventajas comparativas a las que responde más eficazmente el mercado son distribuidas desigualmente dentro del sistema urbano y entre las diferentes ciudades y regiones en la economía global espacial nacional, cabe preguntarse: ¿cuál será el efecto de estas políticas al generar o disminuir desigualdades interurbanas, regionales o espaciales?

Esta pregunta es relevante para aquellos países que a través de la planificación espacial han intentado crear un sistema balanceado de regiones y ciudades, y una economía nacional espacial integrada, engranada a los requerimientos del desarrollo de un mercado interno. Aunque el logro de estas metas políticas estaba generalmente limitado, es claro que las actuales políticas de desarrollo urbano producirán ajustes espaciales mayores, dada la existencia de un irrestricto mercado, facilitado por un Estado no intervencionista, que asigna recursos de acuerdo a las ventajas comparativas percibidas. Una posible consecuencia es la tendencia a la fragmentación de las ya débilmente integradas economías espaciales nacionales, a medida que ciudades exitosas o regiones de agroexportación priorizan y orientan cada vez más la inversión en infraestructura en función de la dinámica de los mercados externos.

También hay temores de que estas políticas puedan fortalecer las ya poderosas tendencias hacia la primacía urbana dentro de los países en desarrollo, porque es precisamente en estas ciudades en donde muchas de las ventajas comparativas y los beneficios de la productividad pueden ser realizados rápidamente. Por ejemplo, Sao Paulo contribuye con el 40% del PIB de Brasil y el 60% del valor agregado nacional manufacturero. Fuera de las consideraciones de equidad, (incluyendo el carácter público de los servicios y la infraestructura) las políticas que podrían estimular un mayor crecimiento de las megaciudades, a costa de otros centros urbanos, deberían ser cuidadosamente examinadas. A largo plazo, la escala de inversiones necesaria para neutralizar los efectos del crecimiento

podría hacerlas ineficientes. Sin embargo, se ha identificado una tendencia hacia la producción manufacturera orientada a la exportación como estimulante de la integración de centros urbanos pequeños e intermedios con los mercados, aunque en países con fuertes poderes intervencionistas que, actualmente, no están siendo favorecidos por la planificación neoliberal ortodoxa.

También, la relación entre las políticas de productividad urbana y de descentralización espacial está lejos de aclararse. Las políticas a favor de concentrar las inversiones en centros secundarios y terciarios fueron ampliamente preferidas en la segunda mitad de los años ochentas, y vistas como estímulo a la eficiente y equitativa distribución de los recursos urbanos y el desarrollo agrícola.

La descentralización del poder político y administrativo hacia las autoridades locales no implica automáticamente la descentralización espacial; más bien, dada la capacidad diferencial para incrementar los ingresos, bien podría llevar a crecientes disparidades entre las autoridades y a un desarrollo de "doble velocidad".

Las actuales políticas de productividad urbana hacen mucho énfasis en las inversiones de expansión en el sector urbano e infraestructura básica. Pero, por la escala de los compromisos requeridos para esta clase de inversiones y las restricciones sobre los gastos públicos impuestas por las consideraciones del ajuste, es importante preguntarse de dónde viene el dinero. A pesar de los incrementos planeados para préstamos urbanos, por agencias bilaterales y multilaterales, la principal fuente de ingresos será el incremento de los impuestos a la propiedad local y al consumidor, y el incremento de los ingresos del gobierno central derivados del crecimiento, ahorros hechos en subsidios, ganancias de la privatización, incremento en la eficiencia gubernamental, etcétera.

Pero el tiempo requerido para alcanzar la capacidad administrativa y desarrollar las redes institucionales que aseguren estos ingresos, así como la lentitud de muchas economías en alcanzar el crecimiento anticipado por las medidas de ajuste, hace que la capacidad de efectuar rápidamente estas inversiones, y a la escala requerida, sea puesta en duda. Ciertamente, ha habido duda sobre si estas políticas urbanas, que hacen énfasis en una política "software",

en vez de proyectos "hardware", hayan obtenido logros destacables en la realidad concreta.

La desregulación y el desarrollo institucional asignan un papel importante a la remoción de las restricciones sobre la productividad urbana y a la resolución del problema de su reproducción. En los años ochentas, la cuestión de la reproducción era considerada en el contexto de la fórmula de "factibilidad-costo de recuperación-reproducción", que al menos puso la atención sobre las variables cruciales. En las políticas actuales, el problema de la reproducción se ubica en el contexto del cambio de proyectos por políticas y programas, y en la necesidad de administración urbana y reformas institucionales. Pero, ¿es el fracaso de lograr la reproducción un problema de administración urbana o institucional? No hay duda que el fracaso se debe en parte a factores institucionales, y las reformas institucionales parecen ser un requisito para la reproducción, pero es un salto demasiado grande sugerir que las reformas institucionales en sí mismas permitirán la reproducción de la productividad urbana. El interrogante a plantearse es entonces: ¿el problema de la reproducción se deriva de factores institucionales o de la incapacidad de lograr la fórmula "factibilidad-costo de recuperación-reproducción" bajo condiciones de costos crecientes y de mayor austeridad?

## EL ALIVIO DE LA POBREZA URBANA

Actualmente, se reconoce cada vez más la relación entre las estrategias macroeconómicas y el crecimiento de la pobreza. El retroceso de los años ochentas se muestra en que la predicción del Banco Mundial, en 1969, de que en el año 2000 habría un billón de pobres absolutos en los países en desarrollo, se cumplió en 1990.

La tendencia dominante es el incremento relativo de la pobreza urbana con una disminución en las áreas rurales. Los estimados actuales indican que cerca de un cuarto de las familias urbanas de las ciudades menos desarrolladas viven en pobreza (330 millones de personas), y que para el año 2000 la mayoría de los pobres de estos

países vivirán en las ciudades. El Banco Mundial cree que esta proporción no disminuirá en los próximos 20 años y que la pobreza urbana se convertirá en "el problema más significativo y políticamente más explosivo del próximo siglo". El reconocimiento del problema de la urbanización de la pobreza llevó a la formulación de políticas específicas para el alivio de la misma.

Generalmente, las políticas para enfrentar la pobreza se han derivado de la estrategia macroeconómica dominante. En las décadas de modernización que concluyeron hacia fines de los años sesentas, hubo poca preocupación directa por la pobreza y se creyó que desaparecería automáticamente bajo el impacto de los efectos de goteo del incremento de los ingresos, y el crecimiento de las oportunidades de empleo del sector modernizado. Pero la pobreza y las desigualdades de ingreso continuaron incrementándose, sobre todo en aquellos países con el mayor crecimiento del PIB. Las estrategias de redistribución con crecimiento y de necesidades básicas, que dominaron en los años setentas, y la preocupación política explícita por la pobreza, surgieron basadas en la creencia de que los objetivos del crecimiento y la equidad no estaban en conflicto. El crecimiento podía lograrse con políticas que directamente atacaran la pobreza, la desigualdad y el desempleo.

Bajo las estrategias de ajuste estructural de los años ochentas, las políticas directamente dirigidas a la pobreza tuvieron de nuevo un retroceso. Se arguyó que las fuerzas del mercado liberalizado darían mayores ingresos a los grupos más pobres, como resultado de productividad, ahorro, inversiones y exportaciones más altos. Aunque ha habido algunos favorecidos entre los pobres (por ejemplo, propietarios de pequeñas granjas), la evidencia indica que las políticas de ajuste estructural han llevado a un serio deterioro en las condiciones de vida de los pobres, asociado con el creciente desempleo, la declinación en el salario mínimo real, la disminución de los gastos públicos y la remoción de subsidios a los consumidores. Existe consenso de que a pesar de las estrategias de transferencia dirigidas, el grupo más vulnerable lo constituyen los pobres urbanos, quienes son golpeados por el desempleo, la devaluación de la moneda, la liberalización de los precios de la agricultura, los cortes en los

subsidios básicos para el agua, la energía, los combustibles, el transporte y la vivienda, y por los recortes en los gastos públicos sociales.

A principios de los años noventas, resurgió el interés en las políticas de alivio a la pobreza, derivado de la creciente crítica a los efectos de las estrategias de ajuste sobre los pobres urbanos y la politización de aspectos del desarrollo que han acompañado a las tendencias de democratización y descentralización. Sin embargo, no hubo ningún cambio en la estrategia macroeconómica dominante del ajuste estructural; el análisis de la pobreza continúa firmemente embebido en el discurso de la productividad urbana.

Mientras tanto, el Banco Mundial, al admitir que el ajuste hace a la pobreza urbana "particularmente problemática", insiste en que no es necesario el intercambio de las estrategias para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza. Más bien, el crecimiento de la pobreza urbana se deriva del crecimiento demográfico y de las restricciones a la productividad sobre los pobres, cuestión que limita la generación de empleos, el acceso a capital productivo, activos, crédito y crecimiento del ingreso. La clave para el alivio de la pobreza descansa en mejorar esta productividad por la vía del incremento de recursos de capital humano, el acceso a oportunidades de empleo y la intensidad de inversión productiva. Las medidas actualmente favorecidas para lograr estas metas incluyen la remoción de restricciones reguladoras sobre la productividad del sector informal y las microempresas; el aumento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral; el mejoramiento del acceso de las familias, comunidades y empresas a tierras, infraestructura, materiales de construcción y recursos; el mayor acceso de los pobres a educación básica, salud, nutrición, planificación familiar y capacitación vocacional; y la construcción de redes de seguridad y medidas compensatorias para los más vulnerables.

Algunos países hacen énfasis en programas nacionales anti-pobreza mediante la creación de Fondos Nacionales de Solidaridad, que actúan como instituciones de bienestar y/o bancos para los pobres. Estos fondos proporcionan transferencias directas de corto plazo de bienes esenciales y servicios, crédito, capacitación y ayuda técnica para negocios informales de pequeña escala y microempresas,

y organizaciones comunitarias de base. Generalmente, la asistencia ha sido para el empleo y esquemas de generación de ingresos, proyectos de infraestructura, salud y educación. La organización nacional de este tipo se ha preocupado por la formulación de políticas —con variados grados de participación de las comunidades de base—, mientras que la implementación ha sido a través de instituciones públicas y privadas descentralizadas, ONG y organizaciones comunitarias de base. Otras han tendido a favorecer el desarrollo local y comunitario, basado en el desarrollo integrado de los recursos endógenos a través de formas asociativas entre la comunidad, ONG, gobiernos locales y sector privado.

En el análisis de la relación entre las estrategias macroeconómicas y las políticas de alivio a la pobreza urbana, es importante preguntarse: ¿son las políticas de ajuste compatibles con las metas de las necesidades básicas? Al contestar, la atención debe enfocarse en los efectos conocidos de las políticas de ajuste en los pobres urbanos, y en la capacidad de dichas políticas de lograr el crecimiento.

Actualmente, hay acuerdo, inclusive entre los formuladores de la política proajuste, de que ésta ha tenido serios efectos sobre los pobres urbanos, como la reducción de los niveles de vida, el crecimiento del desempleo, la disminución del salario mínimo real, la disminución de los gastos públicos sociales y la remoción de subsidios a los consumidores. Sin embargo, el cabildeo proajuste argumenta que estas consecuencias son necesarias pero transitorias, y que las fuerzas del mercado liberalizado proveerán, eventualmente, suficiente crecimiento, ahorros, inversiones y exportaciones, para dar a los pobres mayores ingresos, como resultado del incremento del empleo, una mejor productividad y salarios más altos. Por lo tanto, es importante preguntar si se han logrado los propósitos declarados por las políticas de ajuste estructural de mejorar los niveles de crecimiento, exportaciones, inversiones y el recorte al déficit de la balanza de pagos.

Recientemente, el Banco Mundial sostuvo que los países que se apegan al Programa de Ajuste Estructural (PAE) están obteniendo mayores tasas de crecimiento, pero el Fondo Monetario Internacional



(FMI) argumenta lo opuesto. Un reciente estudio independiente, *Ayuda y poder* (Moseley et al., 1991) sostiene que los préstamos para ajuste estructural han tenido un pequeño efecto negativo sobre el crecimiento. Ciertamente, las dos regiones del mundo más grandes y afectadas por las políticas de ajuste, África Sub Sahariana y América Latina, tuvieron un crecimiento negativo del PIB per cápita en los años ochentas. El ingreso promedio real per cápita en América Latina, en 1993, fue 5% abajo del nivel de 1980, mientras que el PIB promedio per cápita en África Sub Sahariana se contrajo en 1.2% por año a principios de los años noventas.

Aunque hubo una mejora en la situación de la balanza de pagos, esto se logró reduciendo la inversión neta y la capacidad de utilización, y la mayoría de estudios revela una marcada declinación en la inversión como proporción del PIB, lo cual es un mal augurio para el crecimiento futuro. Sin embargo, las tasas de crecimiento de las exportaciones se incrementaron sustancialmente, a la vez que ha tenido lugar una mayor reducción del crecimiento de las importaciones. Dadas las pequeñas y declinantes tasas de consumo per cápita privadas y gubernamentales, y las altas tasas negativas de inversión nacional per cápita, parece probable que los ingresos extra de las exportaciones, más que ser destinados para aumentar la actividad económica local, fueron ocupados para pagar el servicio de la deuda. La relación de los pagos a la deuda externa respecto al total de las exportaciones de los países en desarrollo se incrementó dramáticamente en los años ochentas.

Por supuesto, es difícil aislar los efectos de una política específica de otras causas cuando se explica la persistencia del crecimiento de la pobreza urbana. Estas otras causas incluyen factores estructurales, tales como la incapacidad de las tecnologías existentes de crear suficiente empleo para enfrentar el crecimiento de la oferta laboral, las crecientes desigualdades en la distribución de la riqueza y el ingreso, y los efectos de la recesión. No menos importante es reiterar que las políticas de alivio a la pobreza urbana deben permanecer justo como políticas que se dirigen a disminuir la cantidad de pobres o aliviar la carga de la pobreza sin importar las

tendencias fundamentales. No hay que confundirlas con las políticas de erradicación de la pobreza.

Las políticas actuales también hacen énfasis en las medidas para mejorar los niveles de productividad de los pobres. La pregunta que surge por tanto es: ¿son las metas de mejoramiento de la pobreza urbana compatibles con las metas de alivio de la pobreza?

Las políticas orientadas a la desregulación del mercado tienden a reforzar el ingreso existente y las desigualdades de la riqueza. Mientras que la desregulación del mercado laboral, por ejemplo, puede aumentar las oportunidades para la generación de ingresos y empleos, también puede dejar desprotegidos a los pobres contra las peores formas de explotación. De nuevo, es muy dudoso que las estrategias orientadas al mercado para la provisión de infraestructura y servicios, que operan a partir de criterios de producción de ganancias en condiciones de monopolio técnico, puedan proporcionar servicios a precios asequibles a los pobres, en ausencia de subsidios sustanciales.

¿Cómo sería posible mejorar las actividades productivas en aquellas áreas donde éstas no llegan espontáneamente, y cómo focalizar aquellas áreas y grupos sociales atrasados (por ejemplo, étnicos, mujeres, ancianos), que se mantienen fuera del beneficio del crecimiento?

Debido al pesimismo general por la persistencia de la pobreza en las ciudades, es realmente importante defender y expandir la cobertura de la red de provisiones de seguridad. Por lo tanto, es importante saber, especialmente con restricciones presupuestarias derivadas de las políticas de ajuste, qué proporción del PIB puede o está siendo gastada en el alivio de la pobreza, y de dónde vienen o deberían venir esos fondos. En muchos países, ya se conoce dónde están los pobres y cuántos son; el problema es cómo dar prioridad a las inversiones sociales (tanto públicas como privadas) en proyectos capaces de favorecer las pequeñas actividades productivas y de ayudar a la reconversión productiva de las regiones atrasadas; que sean capaces de dar prioridad a las carreteras secundarias y a la infraestructura que ayude a los grupos vulnerables a integrarse al proceso general de modernización.

Algunos académicos y formuladores de políticas son escépticos acerca del grado de determinación macroeconómica de las oportunidades de vida de los pobres urbanos y han sugerido la posibilidad de desarrollo de abajo hacia arriba, como una alternativa. Estos caminos necesitan ser explorados; así la pregunta ¿hasta qué punto puede el desarrollo local ser utilizado para aliviar la pobreza? necesita ser discutida. ¿Cuáles son las restricciones más importantes sobre las pequeñas empresas para aumentar su nivel tecnológico y ser capaces de articularse con empresas formales, para participar en programas de exportación y competir en el mercado global?

También se debate sobre la forma apropiada de implementar las políticas de alivio a la pobreza. Así, se discute sobre los méritos relativos de los proyectos y programas, y la distribución más apropiada de poderes y funciones entre los niveles del Estado, la comunidad y las ONG. Además, existen inquietudes sobre las dimensiones políticas de los programas y proyectos de alivio a la pobreza.

## ESTRATEGIAS AMBIENTALES

Así como las tasas y niveles de urbanización en los países en desarrollo se han acelerado, de la misma forma lo hacen los problemas urbanos ambientales. Recientemente, se reconoció el significado de las cuestiones ambientales urbanas, y se ven ahora como clave para la eficacia de cualquier estrategia de desarrollo urbano.

La atención se ha enfocado en las características específicas y los efectos de la urbanización del Tercer Mundo sobre todo en los siguientes aspectos: el deterioro del medio ambiente local y su contribución al cambio global ambiental; los impactos socioeconómicos de la degradación ambiental urbana; el significado de las cuestiones ambientales para la provisión eficiente y eficaz de bienes urbanos, infraestructura y servicios; los impactos ambientales de las diferentes prácticas y políticas de arquitectura y planificación; y el significado de los problemas ambientales para la sostenibilidad de las ciudades y los modelos de desarrollo.

Es reconocido que las ciudades son las áreas de mayor transformación donde virtualmente se juntan todos los efectos de la modificación ecológica derivada del desarrollo. En las ciudades del Tercer Mundo, estas transformaciones han sido particularmente dramáticas, a causa de las rápidas tasas de crecimiento físico y demográfico, y la continua expansión de las megaciudades.

Dieciocho de las veintiún megaciudades con más de 10 millones de habitantes en los años noventas estarán en los países en desarrollo. Los problemas ambientales se han exacerbado por la falta de recursos e inversión en infraestructura urbana y servicios, y por el incontrolado y pobremente regulado patrón de desarrollo y expansión urbanos.

Los cambios atmosféricos asociados con la urbanización del Tercer Mundo incluyen cambios en los niveles de radiación y precipitación pluvial, y la creación de "islas urbanas calientes" que producen cúpulas de polvo y sistemas convencionales de viento que hacen circular los contaminantes sobre la ciudad. Sin embargo, de lejos, la más significativa transformación es la generación de altos niveles de contaminación del aire. Cinco de las seis ciudades en el mundo con los niveles máximos de aire contaminado se encuentran en los países en desarrollo.

Las principales fuentes de contaminación del aire son: la quema doméstica de leña y carbón para calentar y cocinar; las emisiones de los vehículos automotores; la combustión de estaciones de fuerza; las emisiones industriales y las de materiales tóxicos y peligrosos, y los desperdicios. Los mayores contaminantes del aire urbano son los tóxicos de sulfuro y nitrógeno, monóxido de carbono, hidrocarburos, oxidantes fotoquímicos (ozono, aldehídos orgánicos y nitratos peroxicales), cloruros, amoníacos y una gama de partículas que incluye plomo, cadmio, asbestos, arsénico, benceno y cloruro de vinil. Además, las ciudades también producen grandes cantidades de gases, incluidos el dióxido de carbono, metano y CFC, que contribuyen al calentamiento global o al agotamiento del ozono. En términos absolutos, el consumo de energía en los países en desarrollo se expande rápidamente. La situación en las ciudades empeora rápidamente debido al continuo crecimiento, la industrialización, el aumento de la generación de energía, los vehículos y la congestión en las calles, la proximidad de los trabajadores a las fuentes de contaminación, y la falta de regulación y de observancia de normas ambientales.

Las mayores modificaciones al ciclo hidrológico ocurren también con la urbanización. Inicialmente el crecimiento urbano involucra la

remoción de la vegetación, la erosión del suelo y la liberación de un gran volumen de sedimentos, lo cual llena los canales de drenaje. La impermeabilidad de las superficies urbanas aumenta con las construcciones adicionales, que provoca una creciente escorrentía e inundaciones. Esto es un serio problema en muchas ciudades del Tercer Mundo, por las fuertes tormentas y los bajos flujos entre tormentas, generalmente en zonas tropicales.

En muchos países, el fracaso para desarrollar sistemas adecuados de provisión de agua, de recolección y tratamiento de desechos sólidos y la merma del agua ha puesto en peligro el ciclo hidrológico. El consumo del agua es mayor que la capacidad de su reemplazo en fuentes primarias.

El volumen total de agua requerido por una ciudad depende del tamaño de la población, las normas de vida, el clima y la demanda industrial. La demanda de agua de alta calidad crece rápidamente en las ciudades del Tercer Mundo y perjudica las fuentes existentes (ríos, lagos y agua subterránea), lo cual requiere de inversiones masivas en plantas de tratamiento y redes de distribución. El excesivo retiro de las fuentes existentes puede causar problemas ambientales adicionales. El desplome derivado de la disminución del nivel del agua es un serio problema en muchas ciudades, ello exagera los problemas de inundación urbana y causa daño a construcciones e infraestructura. Las tasas de desplome de hasta 14 centímetros p.a. se han medido en el sureste de Bangkok. En algunas ciudades costeras, como Manila y Yakarta, el nivel de agua ha bajado tanto que provocó la salinización de los suministros debido al escape de agua de mar.

En los ochentas, el significado crítico del agua potable para el mejoramiento de la salud y la productividad llevó a la necesidad de esfuerzos intensos por mejorar los suministros. Sin embargo, a fines de la Década Internacional de Agua Potable y su Suministro, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que el 25 por ciento de todos los habitantes urbanos en los países en desarrollo carecían de acceso a suministros de agua potable, y cerca del 50 por ciento carecía de acceso a un adecuado sistema de saneamiento. Se ha estimado que, para el año 2000, más de 600 millones de residentes

urbanos carecerán de saneamiento adecuado y 450 millones no tendrán servicio de agua potable. La ausencia de mantenimiento de la producción de agua y de los sistemas de distribución provoca grandes pérdidas de este líquido antes de su consumo.

La cobertura inadecuada, combinada con los efectos de largo plazo de las soluciones de corto plazo (por ejemplo, la infiltración del suelo por fosas sépticas), y los pobremente diseñados e inadecuadamente mantenidos suministros de agua y sistemas de alcantarillado, pueden llevar a más problemas ambientales, particularmente la contaminación del agua. Las fuentes de agua subterránea poco profundas en las áreas urbanas con inadecuado saneamiento y altos niveles de infiltración muchas veces están contaminadas.

También las ciudades de los países en desarrollo tienen serios problemas de contaminación del agua, particularmente donde ha habido una rápida expansión de actividades industriales. En las aguas subterráneas, ríos, lagos y aguas costeras, se descargan contaminantes provenientes de desechos humanos y animales, de fuentes industriales, transporte, minerales y químicos. Estos incluyen desechos que demandan oxígeno, agentes de enfermedades infecciosas, nutrientes de plantas, componentes orgánicos sintéticos, químicos inorgánicos, minerales, aceite y sedimentos.

En general, las ciudades del Tercer Mundo están construidas en áreas peligrosas, de alto relieve, planicies de ríos grandes, zonas de actividad sísmica o en las trayectorias de ciclones tropicales. Estas ciudades están propensas a derrumbes, inundaciones o destrucciones en la infraestructura y construcciones. A menudo, el patrón de desarrollo urbano del Tercer Mundo lleva a una exacerbación de estos peligros. La deforestación de las cuencas de desagüe, la destrucción de la vegetación por la contaminación del aire, y la rápida e incontrolada expansión de los asentamientos, especialmente de los pobres en zonas frágiles y riesgosas (pendientes de laderas, planicies de ríos, tierras húmedas y zonas costeras), conducen a desastres regulares, algunas veces de gran magnitud. Los rellenos de pantanos para asentamientos en Lagos y Manila han bloqueado las desembocaduras de los ríos y han provocado inundaciones. Además, riesgos serios para la salud provocados por la liberación de

materiales tóxicos y peligrosos dentro del medio ambiente urbano, son resultado de inadecuados sistemas de almacenamiento, disposición y manejo de desechos sólidos.

Aunque el impacto de la degradación del medio ambiente sobre el desarrollo socioeconómico se ha reconocido recientemente, aún está lejos de ser claramente comprendido. En los contextos urbanos, la atención se enfoca en el impacto ambiental sobre la salud, productividad y eficiencia urbanas; y sobre los costos de proporcionar y mantener infraestructura, vivienda y servicios eficientes y eficaces. Algunos analistas creen que las actuales prácticas amenazan la sostenibilidad de las ciudades y los ecosistemas.

#### DEGRADACIÓN AMBIENTAL Y DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

En años recientes ha surgido el consenso sobre la relación entre el medio ambiente y los riesgos a la salud, y el rápido crecimiento de la incidencia de enfermedades infecciosas en las ciudades del Tercer Mundo.

Dentro de las ciudades, los pobres que habitan en tugurios son los que están en mayor riesgo, sobre todo en su salud. Las tasas de mortalidad infantil entre ellos son dos o tres veces mayores que aquéllas para grupos de ingresos medios o superiores de la misma ciudad, y a menudo mayores que las tasas para los pobres rurales. Estos asentamientos no sólo tienen la más baja calidad ambiental, sino que los problemas de salud también están combinados con una amplia y extensa malnutrición, una inadecuada higiene y cuidado a la salud y una baja capacidad económica para gastar en salud. Los pobres urbanos sufren el espectro completo de las enfermedades infecciosas, crónicas y sociales.

La alta incidencia de enfermedades infecciosas entre los pobres urbanos se relaciona con factores ambientales, tales como: malas condiciones de vida, pobre ventilación, exposición al calor, ruido, polvo, lluvia, insectos y roedores, escasez y contaminación del agua



potable; acumulación de desechos humanos y presencia de aguas estancadas que actúan como una base para la crianza de vectores. Estas condiciones exponen a los pobres a altos riesgos de infección por diarrea, cólera, gastroenteritis, hepatitis, tuberculosis, tracoma y enfermedad des tropicales.

En la Ciudad de México, la hepatitis fue caracterizada como una enfermedad nacida del aire después de que las excretas secas se pulverizan y contaminan el aire. Uno de los problemas más serios en los vecindarios pobres es la contaminación del aire interno derivada del uso de leña o quema de carbón para cocinar en condiciones de poca ventilación. Esto puede provocar infecciones respiratorias (especialmente en los jóvenes), enfermedades crónicas del pulmón y cáncer en los adultos, y resultados adversos en los embarazos. Aquellos que sufren de enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas (bronquitis crónica y asma) están particularmente en riesgo. En los años ochentas, los asentamientos humanos sin pavimentación causaron el 60 por ciento de la contaminación del aire en el área metropolitana de Santiago y provocaron graves enfermedades respiratorias entre los habitantes de los tugurios.

Los pobres urbanos también están expuestos a los riesgos de salud en el medio ambiente ocupacional. La muerte y los daños originados por derrumbes, terremotos, incendios, inundaciones y ciclones tienden a suceder entre familias pobres por su ubicación en zonas de riesgo. Por razones económicas, los asentamientos precarios generalmente están localizados cerca de las mayores fuentes de contaminación del aire y agua, y muchos residentes trabajan en estos mismos lugares. Los recolectores de desechos sólidos presentan altos niveles de enfermedades respiratorias. Se registraron altos niveles de defectos de nacimiento y enfermedades respiratorias, alrededor de talleres de acero, plantas químicas y de fertilizantes, y refinerías de petróleo. Los daños y muertes asociados con la exposición de partículas de metal pesado y químicos tóxicos aumentan a medida que se expande la industrialización y crece la composición química de la producción. El envenenamiento por emisiones de la industria y del transporte es común, y produce enfermedades neurológicas en la sangre y la reproducción en los adultos; y bajos niveles de IQ y

desórdenes de conducta, en los niños. Generalmente, los pobres están empleados en pequeñas empresas que probablemente tienen peores condiciones sanitarias y más bajos controles ambientales y de seguridad que las empresas grandes. Reportes periodísticos (*El País*, mayo, 1994) han dado a conocer las condiciones ambientales de las empresas de confección en Filipinas e Indonesia basadas en el trabajo de niños.

También existe una fuerte concentración de enfermedades sociales entre los pobres derivada de la inestabilidad, la pobreza e inseguridad, causadas en gran parte por las condiciones ambientales. Estas incluyen el alcoholismo, el abuso de las drogas y las enfermedades venéreas.

#### DEGRADACIÓN AMBIENTAL Y PRODUCTIVIDAD URBANA

Se reconoce cada vez más que la degradación ambiental tiene un efecto negativo considerable en la productividad y eficiencia urbanas. Aunque la investigación en esta área está creciendo, muchos permanecen sin conocer la naturaleza y la magnitud de estos efectos. La enfermedad claramente relacionada con el medio ambiente y la deficiente salud tienen un significativo impacto en la productividad laboral de los individuos, familias y comunidades, aunque la escala de costos involucrados es desconocida.

La productividad laboral de la mujer está particularmente restringida por irregularidades en el ciclo del agua. Las deficiencias en la distribución, uso y eliminación del agua obliga a las mujeres a ampliar el tiempo destinado al trabajo doméstico y a la reproducción familiar.

El desperdicio de tiempo productivo relacionado con largas jornadas de trabajo, congestión del tráfico, filas para obtener agua, y recolección de leña, es considerable. Algunos economistas creen que la contaminación representa un derroche de recursos

escasos (energía y materias primas), bienes libres (aire, agua, suelo) y tiempo de trabajo.

La degradación ambiental (erosión del suelo, derrumbes, inundaciones, desplome y lluvia ácida) tiene claramente un significativo efecto sobre la eficiencia urbana y la productividad de las inversiones existentes. Los canales de drenaje obstruidos, la ruptura de líneas de agua y alcantarillado, edificios y materiales corroídos, los daños estructurales a los edificios y la infraestructura también afectan las actividades productivas. Al final, las medidas de prevención son más baratas que la rehabilitación, y los costos extra que se dan al tomar en cuenta o rectificar la degradación ambiental son inmensos. Se estimó que la cantidad total necesaria sólo para limpiar el aire de la Ciudad de México es de US\$2.5 a US\$3.0 billones. La degradación ambiental puede también socavar importantes actividades económicas, como la horticultura, la pesca y el turismo. La sostenibilidad del ambiente de muchas ciudades del Tercer Mundo, particularmente en relación con la energía, alimentos y suministro de agua, está cuestionada.

La formulación de políticas ambientales explícitas para el desarrollo urbano es relativamente reciente, y la implementación de estas políticas permanece como una tarea futura —aunque urgente.

#### ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y ENFOQUES AMBIENTALES

Durante las décadas de modernización de los años cincuentas y sesentas, se hizo énfasis en el crecimiento económico, pero muy poco empeño hubo en proteger la calidad de la tierra, la vegetación, el agua o el aire. Es así que en los análisis de modernización de la pobreza y la desigualdad, se creía que los problemas ambientales se resolverían automáticamente con el crecimiento. Mientras tanto, no se necesitaban políticas explícitas. Este enfoque veía la naturaleza como un "hoyo sin fondo", en donde los componentes ambientales seguían creciendo como bienes libres, y predijo que no habría

mayores dificultades en la sostenibilidad ambiental y económica del modelo de desarrollo.

En los años setentas, bajo el impacto del rápido crecimiento urbano, se reconoció que la forma urbana y su desarrollo tenían que ser racionalizadas en relación con su capacidad de soporte ambiental. La práctica de la planificación urbana pretendió hacer esto a través de una planificación reguladora controlando la construcción, el uso de la tierra, la zonificación y el desarrollo. Las inversiones en varios sistemas de infraestructura fueron decididos y realizados por el gobierno central, de acuerdo con las prioridades establecidas por amplios planes maestros locales. También hubo un reconocimiento del "carácter público" de la infraestructura y los servicios, ya que tenían que responder al bienestar y necesidades, al igual que a la demanda. Por eso, los subsidios fueron ampliamente empleados para extender la infraestructura y los servicios a las localidades pobres. Recayó en el gobierno central coordinar y armonizar las racionalidades de los diversos sistemas y cubrir los costos de operación y mantenimiento. Un ejemplo importante en ese momento fue la planificación urbana y la estrategia de administración urbana de Curitiba.

En el transcurso de los años ochentas, se produjo un marcado deterioro del medio ambiente urbano. En muchos países, se dio énfasis a las políticas de descentralización espacial que intentaban abordar los problemas económicos y ambientales de ciudades primarias y megaciudades, redistribuyendo el crecimiento urbano hacia centros secundarios y terciarios en la red urbana. Dentro de las ciudades se introdujeron algunas medidas ambientales aisladas, reformas administrativas, tarifas y subsidio, pero las políticas ambientales explícitas aún estaban ausentes a pesar de la creciente alarma acerca de la sostenibilidad ambiental de las ciudades del Tercer Mundo.

A principios de los años noventas, el interés por el medio ambiente urbano llevó al reconocimiento de la necesidad de políticas urbanas ambientales explícitas y reformas fundamentales a las ya existentes. La justificación para estas reformas se basaba en las teorías neoliberales que hacían énfasis en que las restricciones en la oferta estaban relacionadas con la excesiva intervención del Estado

en el mercado y con los obstáculos institucionales, financieros y políticos. En este análisis, las metas de la sostenibilidad ambiental, el aumento de la productividad urbana y el alivio a la pobreza estaban intrínsecamente relacionadas. El marcado deterioro del medio ambiente urbano llevó a un aumento general de los riesgos a la salud y a la seguridad, por las restricciones sobre las actividades productivas y por las desigualdades regresivas en la disponibilidad y el costo de los servicios básicos para los pobres. Las causas fundamentales de la degradación ambiental, según el análisis neoliberal, podían derivarse: del masivo crecimiento demográfico; las equivocadas políticas económicas; la inadecuada inversión en infraestructura, servicios y control de la contaminación; los deficientes marcos reguladores e institucionales; la deficiente administración; las políticas de subsidio e impuestos equivocados e ineficientes; la inapropiada distribución de poderes entre los gobiernos central y local, y entre éstos y la comunidad; y la falta de voluntad política.

Aunque se propuso una buena cantidad de medidas políticas e instrumentos, el marco global de la política estaba basado en el patrón neoliberal: el retiro del Estado, la privatización y la habilitación del mercado; las reformas reguladoras y la liberalización; las reformas a las políticas de precios, subsidios y finanzas; la administración urbana y la capacidad de construcción institucional, la descentralización política y administrativa, y el incremento de la participación comunitaria.

#### EL ESTADO, EL MERCADO Y LA POLÍTICA AMBIENTAL URBANA

El análisis neoliberal da gran énfasis a los factores institucional y político para explicar y resolver la degradación ambiental. La baja inversión en infraestructura y servicios se identifica como factor esencial. La degradación ambiental derivada de los problemas de agua y saneamiento es vista como efecto de monopolios ineficientes e ineficaces del sector público que proporciona servicios subsidiados

por debajo del costo económico. Estas instituciones tienen exceso de trabajadores, proveen un ambiente maduro para los "buscarentas", no rinden cuentas a los usuarios, proveen pocos incentivos para mejorar la eficiencia, y tienden a destinar el subsidio a los servicios hacia las clases medias, a expensas de los pobres.

La solución para el gobierno es abstenerse de la provisión directa de servicios, romper los monopolios existentes e involucrar al sector privado en la producción de servicios. Esto puede lograrse a través de una serie de alternativas de política que incluyen, entre otras, la contratación de servicios a instituciones privadas en lugar de públicas, las uniones de capital privado y las franquicias. Algunas actividades son más adaptables a estas alternativas que otras, por ejemplo, la distribución del agua, el transporte público, el manejo de desechos sólidos y los servicios relacionados con la vivienda. La acción directa del gobierno es justificable para la infraestructura base, particularmente sistemas de drenaje, alcantarillas, plantas de tratamiento de excretas y aguas servidas, y para el control de la contaminación en un área. Sin embargo, la distribución de las inversiones debe estar basada en la demanda y en el principio de recuperación completa de los costos.

Aunque es reconocido que la mejora ambiental depende tanto de la cobertura como de su calidad a través de la nivelación de la infraestructura de los asentamientos precarios, no está claro cómo estas inversiones serán jerarquizadas de acuerdo a su prioridad.

Los programas de gestión urbana actualmente hacen énfasis en el mejoramiento de la calidad y confiabilidad de los servicios más que en la extensión de la cobertura. Algunos sugieren que los indicadores de cumplimiento de las inversiones deberían basarse en la cantidad de tierra de servicio generada, la cantidad de valor agregado creado a través de la tierra y la valuación de las propiedades, antes que la longitud de sus redes establecidos. De nuevo, esto sugiere un énfasis en el mejoramiento antes que en la cobertura.

Las políticas actuales también dan mucha importancia a las reformas legales y reguladoras para lograr las metas de protección ambiental y mejora en la productividad urbana. Se recomienda una sistemática elaboración y codificación de la legislación ambiental

junto a una rigurosa ejecución, efectiva inspección y castigos civiles y penales para violadores.

Debería emprenderse una revisión sistemática de las implicaciones ambientales de las regulaciones sobre el uso de la tierra —incluso la zonificación y los controles de densidad—, la subdivisión de la tierra, las normas para la infraestructura, la conversión de tierra rural a urbana y las normas de construcción. También deberían promulgarse reformas para mejorar el acceso a los espacios abiertos y verdes, minimizar la contaminación del aire, aumentar el uso de materiales de energía intensiva, aumentar el acceso a tierra con servicios y proporcionar incentivos para el mejoramiento. Además, deberían determinarse nuevas normas ambientales que sean realistas, apropiadas, accesibles y ejecutables. Los estrictos controles podrían ser necesarios para algunas actividades (por ejemplo, niveles de plomo, emisiones tóxicas y controles del uso de la tierra para al manejo de desastres), pero generalmente se recomiendan incentivos y estándares liberalizados y flexibles, como los permisos de emisión negociables para la contaminación del aire y normas flexibles de construcción.

Estas reformas deberían ser promulgadas en el contexto de planes estructurales dinámicos y proactivos que guíen el proceso general de desarrollo urbano en línea con una estrategia urbana que considere la capacidad de soporte ambiental regional y sostenible, más que a través de planes maestros basados en una planificación rígida y detallada del uso del suelo. Los planes de acción reactiva son también recomendados para enfocar inversiones que atacan problemas específicos.

Los principios ambientales deberían estar completamente integrados dentro de los sistemas de planificación urbana; asimismo, las políticas y los impactos ambientales de todos los proyectos deberían analizarse en la etapa de planificación.

Las reformas financieras y los cambios en las políticas de precios y subsidios son también vitales para contrarrestar aquellos aspectos de la degradación ambiental que se derivan del desperdicio de los recursos.

Se ha estimado que los países en desarrollo usan el 20 por cien-

to más de lo que deberían utilizar de electricidad si los consumidores pagaran los verdaderos costos del suministro. Si la infraestructura y los servicios están incorrectamente valuados, entonces automáticamente sigue el desperdicio y se restringe la cobertura. El costo total de recuperación es esencial para la reproducción y debe integrarse dentro de los proyectos de infraestructura (a través de cargos por valorización, tasas, impuestos a la propiedad, cargos a los usuarios). Las tarifas deberían incrementarse y la base de los ingresos ensancharse. Los subsidios indiscriminados y dispersos deberían eliminarse porque se dirigen hacia los ricos más que a los pobres. Los cálculos basados en el costo para el medio ambiente son también necesarios para determinar los "honorarios del impacto ambiental" a pagarse dentro de los Fondos de Impacto Ambiental al momento de la aprobación.

En general, se argumenta que la mejor política para la provisión de agua y saneamiento es el enfoque de "manejo de la demanda" para proporcionar aquellos servicios que la gente quiere y está deseosa de pagar.

Para que la provisión de servicios urbanos sea más rentable, eficiente y responsable, tiene que responder más a la demanda del consumidor que ser una necesidad subsidiada. Sin embargo, los subsidios son justificados en aquellos casos en que hay extensos beneficios ambientales y donde las familias están menos dispuestas a pagar (por ejemplo, sistemas de drenajes y tratamiento de desechos líquidos). Las provisiones de redes de seguridad también pueden ser enfocadas en los pobres.

Sin embargo, la realidad de los suministros privados de agua potable socavan el discurso de la regulación y la privatización. Gran cantidad de agua de muchas ciudades secundarias es abastecida por el transporte en tanques, como sucede en muchas áreas periféricas de regiones metropolitanas. En Barranquilla, Colombia, cerca del 30 por ciento de la población se suplente así de este servicio, y el consumo mensual de una familia marginal es 6.5 metros cúbicos en comparación con 40 metros cúbicos de una familia de ingresos altos. La familia marginal paga el equivalente de US\$2 por metro cúbico contra US\$0.30 por metro cúbico para consumidores de altos ingresos.



## DE PROYECTO "HARDWARE" A PROGRAMAS "SOFTWARE"

Las políticas neoliberales también vinculan directamente los problemas ambientales a los fracasos en la administración urbana y las debilidades institucionales. El mejoramiento de la capacidad de administración ambiental y de la construcción institucional son vistos como prerequisites para dirigir los principios ambientales urbanos, y para crear estrategias ambientales específicas para las ciudades.

Estas reformas implican un viraje fundamental de los proyectos "hardware" o enfoques a nivel de proyecto, a enfoques de programas a escala de la ciudad y del mercado. Es solamente a través de una gestión en la ciudad y de instituciones urbanas que se puede lograr la coordinación efectiva de las entidades encargadas de diferentes infraestructuras en áreas como planificación, financiamiento y costo de recuperación conjuntos. También éstas son prerequisites para la evolución de estrategias institucionales y físicas de manejo de desastres, y para enfoques inclusivos y coordinados respecto a la recolección, remoción, tratamiento y disposición de los desechos sólidos, líquidos y tóxicos.

En efecto, en años recientes, una gran parte de los recursos ambientales se ha dirigido al establecimiento de instalaciones "software" para mejorar las capacidades institucionales y administrativas, que incluyen redes de instrucción, programas de asistencia técnica sobre planificación, administración, contabilidad, catastro efectivo y recolección de impuestos.

## LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD, LAS ONG Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL

La descentralización política y administrativa de los gobiernos central y regional hacia autoridades locales también se plantea como una reforma política esencial para una efectiva acción curativa y

preventiva sobre el medio ambiente urbano. En el pasado, el gobierno central generalmente planeaba, financiaba y construía la infraestructura y los servicios relacionados con el medio ambiente, mientras las autoridades locales eran responsables del funcionamiento y el mantenimiento. La transferencia de poder en la toma de decisiones y la inversión de capital del gobierno central a las autoridades locales, con fondos prestados o derivados del incremento de los impuestos locales, se considera una medida esencial. La democratización y el "empoderamiento" del gobierno local se consideran vitales para romper la cultura de la inercia pública y para el crecimiento de la voluntad política de actuar con principios ambientales.

Las nuevas políticas ambientales también han reconocido un rol significativo a la participación de la comunidad y de las ONG en el tratamiento de los problemas ambientales y en el logro de mejoras ambientales. La experiencia ha demostrado que el involucramiento de la comunidad en la planificación y producción resulta en proyectos más baratos, mejores y adecuadamente sostenidos.

La iniciativa del Consejo para el Desarrollo Económico de las Naciones Unidas (UNCED), "Agenda Local 21", alienta a las autoridades locales a desarrollar sus propios planes de acción ambiental a través de la consulta y el consenso entre los ciudadanos, las organizaciones cívicas, comunitarias y empresariales.

Algunos dicen que la sostenibilidad ambiental puede ser mejor lograda a través del trabajo comunitario y de la administración de ingresos por parte de la comunidad, y a través de su adopción de responsabilidades en el mantenimiento. Existen numerosos ejemplos en donde la acción de la comunidad, en colaboración con las ONG, ha producido mejoras ambientales a través de proyectos con los servicios de agua y saneamiento a bajo costo. Algunas instituciones, tales como la OIT y el PNUD, están dispuestas a promover iniciativas basadas en la comunidad a través de préstamos y asistencia técnica. Entre estas iniciativas, se encuentran la pavimentación de aceras, mejoras recreacionales, limpieza y extensión de sistemas de desagüe y agua, reciclado, construcción de puestos de salud, y plantación de

árboles. Su apoyo se deriva tanto de su habilidad para generar empleos e ingresos como de sus efectos ambientales.

Las mayores mejoras ambientales también están identificadas con programas eficaces de higiene y de educación, dirigidos a mujeres y niños; la provisión de servicios médicos escolares y programas de dieta alimentaria; el giro de servicios de salud curativos a preventivos, y el énfasis en los servicios primarios de salud y programas de vacunación.

#### LOS PROBLEMAS AMBIENTALES Y LAS CAMBIANTES CONDICIONES MACROECONÓMICAS

La pregunta de la relación entre las estrategias de desarrollo macroeconómico y los problemas y políticas ambientales sigue siendo controversial. La relación entre crecimiento, desarrollo y medio ambiente está lejos de aclararse y está en el corazón de los actuales debates sobre "desarrollo sostenible" y "ecodesarrollo".

Un problema central es que tanto el crecimiento como el decrecimiento pueden generar degradación ambiental. Una estrategia macroeconómica que no produce crecimiento y permite el incremento de la pobreza puede generar una degradación ambiental masiva, frente a la cual las medidas de política ambiental podrán hacer poco. Por otro lado, una estrategia de desarrollo generadora de altos niveles de crecimiento, pero que no ataca el problema de la pobreza, puede similarmente maximizar la degradación ambiental. Una estrategia de desarrollo que alcanza altos niveles de crecimiento y una erradicación estable de la pobreza puede devenir en una disminución de la degradación ambiental, aunque mucho depende del papel eficaz de las políticas ambientales.

Para la mayoría de los países en desarrollo, la estrategia macroeconómica dominante ha sido la del ajuste estructural. Pero ¿cuál de estos escenarios ajusta mejor la relación entre esta estrategia de desarrollo y los principios ambientales?

La respuesta está lejos de ser clara, no sólo por la eterna dificultad de separar los efectos políticos de los no políticos o por las disputas acerca de la ejecución de políticas de ajuste en relación con sus metas. Parte del problema, particularmente del lado urbano, es la falta de investigación seria para responder a esta pregunta. Aunque se ha producido alguna investigación generalmente crítica sobre los efectos ambientales de las políticas de ajuste en áreas rurales, las preguntas para las áreas urbanas no han sido respondidas.

¿Cuáles han sido los efectos de las políticas de ajuste sobre el medio ambiente urbano de los países en desarrollo? y ¿cuál es el impacto de las políticas ambientales urbanas sobre estos efectos? Pueden señalarse varias cosas.

Primera, un principio central de la política neoliberal ambiental urbana es la necesidad de aumentar las inversiones en infraestructura y servicios urbanos a fin de enfrentar la degradación ambiental. Sin embargo, existe bastante evidencia que indica que, en muchos países, lo cierto es que las políticas de ajuste estructural han disminuido estas inversiones, por diversas razones.

Algunos han dicho que la meta de la política central de aumentar la parte de bienes intercambiables y servicios ha llevado a que las prioridades se den a las inversiones que generan divisas extranjeras sobre aquellas que no lo hacen. Los gobiernos que se suscriben a la "teoría del valor de las divisas extranjeras" han identificado erróneamente las inversiones públicas urbanas como improductivas porque éstas no generan directamente divisas extranjeras.

Otros apuntan a la meta central de las políticas de ajuste de restaurar la situación de la balanza de pagos. Esto se ha logrado reduciendo las inversiones netas y la capacidad de utilización. En América Latina, entre 1980 y 1988, la inversión nacional per cápita disminuyó en 5.4 por ciento anual. Más aún, se ha sugerido que la declinación de la inversión pública como una proporción del PIB se ha producido como resultado de la comprensión del desarrollo más que del recurrente presupuesto por razones políticas.

Una tercera razón sugerida para la desinversión pública en los regímenes de ajuste ha sido que las reformas fiscales están dirigidas

a reducir el déficit del presupuesto público. Consecuentemente, la asignación presupuestaria a las autoridades locales para infraestructura básica, servicios y vivienda se reduce.

Cualesquiera sean los desacuerdos sobre la naturaleza de estas tendencias y si son de largo o corto plazo, la mayoría de analistas coinciden en que ellas han acentuado el problema de la pobreza urbana. Muchos observadores creen que "la pobreza es el contaminante mayor", y que son los pobres quienes sufren las consecuencias de la degradación ambiental. Un deterioro en las condiciones de vida de los pobres urbanos, tal como el ocurrido bajo el ajuste estructural, empeoraría consecuentemente la degradación ambiental de las ciudades del Tercer Mundo. La pregunta, por tanto, que debemos hacer es: ¿son realizables las metas de las políticas ambientales urbanas neoliberales bajo los regímenes de ajuste?

Tal vez lo más significativo de los determinantes del buen éxito o viabilidad de las actuales políticas ambientales urbanas es el tamaño de la "combinación de recursos", los recursos financieros disponibles para hacer las inversiones necesarias en las mejoras ambientales urbanas. ¿De dónde vendrán estos recursos? Hay una serie de fuentes.

Los ingresos y transferencias del gobierno central a las autoridades locales tienen asignada una importancia primordial. La magnitud de estos ingresos depende en gran medida del crecimiento que deba tener lugar, como lo advierte el Banco Mundial, "sin arriesgar la estabilidad financiera". Esta restricción, mayormente relacionada con el problema de la deuda, indica claramente que la capacidad para aumentar los ingresos del financiamiento de la deuda es limitada. Esta fuente difícilmente proporcionará capital en la escala requerida. El UNCED estima que sólo cerca del 6 por ciento de la ayuda para el desarrollo es dedicada a áreas urbanas, y los recursos dedicados exclusivamente a los problemas ambientales urbanos fueron pasados por alto en las promesas financieras ambientales de Río. Los formuladores de la política neoliberal, por lo tanto, ponen mucha confianza en la mejora de los ingresos de las autoridades locales, y en el sector privado para encontrar las inversiones necesarias. Los problemas asociados con estas fuentes serán discu-

tidos más adelante. Pero, aun en el escenario más optimista y permitiendo una dramática reducción en los estándares de provisión de mejoras ambientales, los recursos disponibles serán sólo una fracción de los fondos de inversión requeridos.

Los requerimientos de inversión anual para el mejoramiento ambiental urbano probablemente son más, en magnitud, que los flujos de capital anuales entre países en desarrollo y desarrollados en forma de pagos de la deuda.

#### EL TAMAÑO DE LA CIUDAD Y LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Otro asunto básico para el éxito en el tratamiento de la degradación ambiental urbana es su relación con la primacía que caracteriza a muchos sistemas urbanos del Tercer Mundo.

En los años cincuentas, se prestó poca atención a las políticas explícitas de descentralización, ya que se creía que la divergencia regional se corregiría automáticamente con más desarrollo —la convergencia regional vendría como resultado de los efectos de goteo del crecimiento desbalanceado—. En los años sesentas y setentas, se dijo que la convergencia regional requería una serie de políticas gubernamentales más activas y se dudó sobre el buen criterio de permitir que el "excesivo" crecimiento se diera en las ciudades primarias. Se introdujeron políticas basadas en incentivos fiscales, desarrollo de infraestructura y contribuciones de capital para descentralizar el desarrollo industrial y urbano en "polos de crecimiento regional", "polos de recursos de crecimiento" y "centros regionales de crecimiento".

A principios de los años ochentas, continuó el enfoque de los sistemas regionales de las ciudades y los sistemas nacionales urbanos. La teoría de la "reversión de la polarización" identificó la convergencia regional como alcanzable con la promoción del crecimiento de las ciudades secundarias. Algunos países emprendieron estrategias de urbanización nacional, cuya meta principal fue foca-

lizar las inversiones en infraestructura urbana nacional en aquellas ciudades con un fuerte potencial de desarrollo. En otros países, las preocupaciones por la equidad fueron predominantes —para igualar los ingresos regionales y garantizar los niveles mínimos de servicio a través del territorio nacional—. En algunos países se promovió la descentralización a nivel regional o metropolitano.

Durante los años ochentas, creció la duda acerca del deseo de una actitud "relajada" hacia la primacía urbana, a medida que se comprendió que los más altos costos ambientales acompañaban los beneficios de una "excesiva" concentración de la actividad económica en las ciudades primarias. Se dijo que estos costos no nacieron de aquellos que los produjeron y que podían reducirse si el crecimiento urbano estaba más homogéneamente distribuido a lo largo del sistema urbano.

A finales de los años ochentas y principios de los noventas, con la consolidación de las medidas de ajuste y la teoría neoliberal de la oferta, hubo un dramático giro en el enfoque de la planificación espacial: ahora es "la ciudad en sí misma", en lugar de sistemas urbanos regionales o nacionales, lo que es identificado como el lugar de las actividades productivas. Este cambio ha llevado al debilitamiento de la planificación regional y las políticas explícitas de descentralización espacial, y al surgimiento de una "política urbana" estrechamente definida sobre el modelo de la "ciudad única".

En un clima de creciente competencia internacional, con la industrialización orientada a las exportaciones, los formuladores de la política neoliberal argumentaron que es imprudente alterar la determinación del mercado respecto a la relación entre localización y actividad económica, por la regulación del gobierno. Realmente, los intentos de hacerlo podrían retardar la tasa de crecimiento nacional y exacerbar las desigualdades regionales. La planificación debería facilitar el crecimiento económico nacional y aumentar la equidad interpersonal en vez de intentar, equivocadamente, una convergencia entre los ingresos regionales y la provisión de servicios en nombre de la equidad.

En este contexto, las prioridades del desarrollo deberían basarse en la maximización de las ventajas comparativas, y las inversiones

deberían dirigirse a aquellas ciudades con mayores ventajas comparativas potenciales y existentes para la producción de bienes y servicios comercializables.

Estas ciudades son las grandes conurbaciones y las ciudades con primacía, las cuales son vistas como esenciales para maximizar el crecimiento.

## EL ENFOQUE NEOLIBERAL

El enfoque neoliberal tiende a menospreciar la contribución de la primacía urbana a los problemas urbanos. Argumenta que no se ha establecido una relación causal entre la incidencia de los problemas urbanos y el tamaño de la ciudad: el tamaño en sí no es un problema y, si acaso, tiene beneficios netos. La cuestión política clave para resolver los problemas urbanos —incluso la degradación ambiental— es más bien la eficiencia y productividad urbanas.

Existe la necesidad de corregir externalidades ambientales a fin de aumentar los retornos de capital, y que los problemas ambientales sean en sí mismos corregibles por medidas políticas dirigidas a incrementar la eficiencia urbana. Por lo tanto, la mejor política ambiental es mejorar la infraestructura, la eficiencia y la gestión ambiental urbanas, en todas las ciudades; ajustar las tasas de impuestos y el precio de la infraestructura para que reflejen adecuadamente los costos sociales; emitir permisos negociables para las industrias contaminantes; reformar los regímenes reguladores y restringir solamente la instalación de ciertas clases de industrias pesadas.

La interpretación neoliberal de la relación entre políticas ambientales urbanas y políticas de descentralización regional y espacial suscita algunas preguntas importantes. Está claro que esta interpretación propone que no hay conflicto entre los intentos de estimular la productividad y la eficiencia urbanas, y los de ocuparse de la degradación ambiental.

Las mejoras en la productividad y eficiencia urbanas atraerán



más crecimiento y ayudarán a revertir la degradación ambiental urbana. Se asume, pero no se explica, que los beneficios de la política sobre el medio ambiente urbano serán mayores que los costos de las externalidades ambientales adicionales generados por el crecimiento. Es difícil ver cómo puede lograrse esto sin hacer grandes intentos de transferir los costos sociales de la degradación ambiental a las empresas e individuos responsables de producirlos a través de precios altos de administración. Es razonable esperar que el pago de los altos costos de las externalidades —si son absorbidos por los productores— disminuiría los retornos de capital. En un mercado nacional y global débilmente regulado, esto disminuiría la ventaja comparativa de la ciudad en cuestión y llevaría a las empresas a colocarse en aquellos países y ciudades donde estos costos son menores. En este contexto, la sabiduría del enfoque "ciudad única" puede ser cuestionado: ¿son factibles las políticas ambientales urbanas basadas en un modelo de "ciudad única"?

#### EL ENFOQUE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

En años recientes, muchos de los que se han suscrito al desarrollo y a las ciudades sostenibles han cuestionado —desde un punto de vista explícitamente ambiental— el acierto de facilitar el crecimiento adicional de las megaciudades y ciudades primarias bajo un "estilo de desarrollo" de liberalización del mercado y con criterios de inversión exclusivamente "orientados a la eficiencia". Desde este punto de vista, la complejidad de la relación entre el medio ambiente construido y el natural, en las ciudades del Tercer Mundo, no puede ser completamente comprendida con los parámetros económicos tradicionales que fracasan en poner precios a los bienes libres; además de fallar en otros aspectos como: en reconocer los umbrales críticos medioambientales, en internalizar los efectos ambientales negativos, y en abordar explícitamente los aspectos de salud y seguridad de la degradación ambiental.

Aunque ha sido acordado que las medidas de política "a nivel

de la ciudad" para eliminar el derroche y la ineficiencia, fuente de mucha de la degradación ambiental, son necesarias, no son suficientes para lograr la sostenibilidad ambiental.

Se argumenta que, aun con el tamaño de la población existente, los niveles de consumo y las desigualdades, muchas megaciudades están agotando su capacidad de apoyo ambiental con el consumo de agua que excede la capacidad de reemplazo de las fuentes primarias, la desestabilización de los ecosistemas y los niveles de contaminación del aire, factores altamente dañinos para la salud y seguridad humanas.

En virtud de estas tendencias, se argumenta que es irrealista creer que el crecimiento urbano adicional, dirigido por el mercado, pueda continuar hasta donde las externalidades ambientales negativas hagan que la localización en la ciudades ya no sea tan rentable para los productores.

Así, los argumentos de sostenibilidad desafían el actual criterio de que el tamaño de la ciudad puede ser eliminado de la ecuación para ocuparse de las cuestiones ambientales urbanas, y aseguran que las políticas de descentralización espacial y regional son instrumentos importantes de política para ocuparse de los problemas ambientales urbanos.

Según la teoría del desarrollo sostenible, hay una racionalidad ambiental específica (que no es adecuadamente comprendida por el reduccionismo económico neoliberal), que tiene que ser considerada en la elección y construcción de los marcos de política y análisis de los sistemas urbanos, regional y nacional.

Esta racionalidad ambiental demanda la reafirmación de una base territorial para la planificación, basada en una detallada integración de los parámetros socioeconómicos y ambientales en varias escalas espaciales.

El medio ambiente opera como un sistema integrado y sus modificaciones pueden precipitar una reacción en cadena de múltiples efectos a escala regional, nacional o internacional. La sostenibilidad ambiental urbana no puede lograrse con políticas discretas y pobremente integradas que se confinan a los niveles de la familia, el barrio, el municipio o la ciudad. Más bien, tienen que estar restable-

cidos los niveles de planificación de los sistemas metropolitano, regional y urbano, e instituida una estructura de planificación territorial que esté dirigida a asegurar la sostenibilidad de los ecosistemas en diferentes escalas. Así, puede hacerse la pregunta: ¿pueden las actuales políticas ambientales urbanas neoliberales hacerse cargo de la sostenibilidad ambiental en ausencia de políticas de descentralización regional/metropolitana y espacial?

#### MEDIO AMBIENTE, SUMINISTRO DE INFRAESTRUCTURA Y LEYES DE MERCADO

Pueden destacarse algunos puntos e interrogantes sobre el impacto ambiental de las políticas de privatización y desregulación de la provisión de los servicios urbanos, infraestructura y manejo de la tierra.

Los formuladores de la política neoliberal argumentan que estas medidas son necesarias porque el anterior modelo estatal de bienestar, que reconoció el "carácter público" de la provisión de servicios e infraestructura, era ineficiente y no equitativo, lo que provocó significativas externalidades ambientales.

La privatización, las reformas reguladoras y los costos marginales de bienes y servicios, que incluyen el costo real de mantenimiento, reparación, extensión del sistema de producción central y de distribución, eliminarían estas ineficiencias; permitirían la extensión de cobertura y mejoras en la calidad; y en combinación con los subsidios de redes de seguridad probarían ser más equitativos. Sin embargo, algunos cuestionamientos pueden plantearse en términos de eficiencia y equidad, acerca de la capacidad de estas políticas.

Los avances que reclama la eficiencia de la privatización de la infraestructura urbana y los servicios en ciudades del Tercer Mundo continúan más como una aseveración que como un resultado verificado, por varias razones.

Primera, el intento de privatización, aunque es una tendencia

dominante, es relativamente reciente en estas ciudades, en muchos casos lejos de estar completa, y los análisis comparativos y sistemáticos con una cobertura global tienen aún que ser emprendidos.

Segunda, la evidencia de las ciudades de países desarrollados, donde primero fueron implementados los modelos para la privatización en el Tercer Mundo, tiene un largo tiempo de existencia y está más ampliamente disponible. Sin embargo, existe controversia por las diferencias fundamentales que existen entre la provisión de infraestructura y servicios en las ciudades de los países en desarrollo y la de los desarrollados.

Tercera, la serie de políticas descritas por el término "privatización" es considerable y está claro que sólo ciertos sectores y actividades —que varían de país a país y de ciudad a ciudad— han tenido una progresión lineal completa de conversión del sector público al sector privado. Más comúnmente ha habido una profunda reestructuración en la articulación del capital público y privado, y se desconoce la naturaleza de las implicaciones de esta nueva relación, aun entre sus más fuertes protagonistas.

Ciertamente, hay quienes reclaman que la combinación de las medidas de privatización y desregulación, que se han implementado en muchos países desarrollados, no lograrán el éxito buscado de eficiencia y metas ambientales en las ciudades de los países en desarrollo.

Un objetivo primario para la teoría y política neoliberal en búsqueda de mejoras en la eficiencia a través de la privatización ha sido la conformación de monopolios de propiedad pública, centralizados y jerárquicos, que dominan la provisión de la infraestructura técnica (agua, electricidad, alcantarillado, carreteras, drenaje, transporte y comunicaciones).

Aquí, la búsqueda de ganancia y competencia ha involucrado la transformación de los monopolios rentables o segmentos de los monopolios públicos a privados; la residualización de los segmentos menos productivos; la privatización de fragmentos de redes de acuerdo con capacidades locales o regionales; y la división de responsabilidades públicas y privadas, según las operaciones funcionales

dentro del sistema. Muchos formuladores de política creen que las ventajas de la propiedad privada pueden neutralizarse por la regulación del gobierno y, por tanto, el proceso debe ser acompañado por la desregulación.

Otros han argumentado que el concepto de un mercado auto-regulado para la infraestructura urbana no es apropiado para las ciudades del Tercer Mundo. Se dice que las características jerárquicas y monopólicas de la infraestructura pública no son opcionales o estatutarias, pero son una función de la racionalidad tecnológica de los sistemas que proporcionan bienes y servicios de consumo. El acceso a estos bienes y servicios depende de una jerarquía integrada de redes de producción y distribución; en agua y saneamiento, por ejemplo, de la planta central de procesamiento y de los sistemas de distribución central y capilar.

Estas redes son monopolios naturales o técnicos, en los cuales las leyes de mercado muchas veces no se aplican, y en donde la regulación es esencial para lograr eficiencia a nivel de todo el sistema. La segmentación privatizada de estos sistemas puede poner en peligro su racionalidad: la ganancia de la productividad localizada en un subsistema no necesariamente alimenta todo el sistema; la escisión de redes en distintas capacidades locales puede generar significativas diferencias de calidad y cantidad entre regiones. La viabilidad de la red está frecuentemente condicionada por la necesidad de una nivelación de costos a gran escala a través de la misma red.

De nuevo, la expansión de la capacidad central de procesamiento sin incrementos coordinados en las redes de distribución puede llevar a ineficiencias y altos costos asociados con la subutilización de capital y equipo, mientras que la rápida expansión de los sistemas de distribución, sin aumentos en la capacidad central de procesamiento, puede llevar a fracasos en el sistema.

En las políticas actuales, la habilidad de las instancias públicas o compañías mixtas responsables de la infraestructura y de la planta central de procesamiento, para equiparar efectivamente y coordinar sus inversiones con la demanda volátil de sistemas capilares,

asociada con la liberalización del mercado de tierras y el desarrollo de la vivienda, puede ser cuestionada.

A causa de su racionalidad técnica y las experiencias de países desarrollados, parecería que los monopolios persisten a pesar del cambio en la propiedad del sector públicos al sector privado. En algunos países donde son severas las presiones fiscales, la garantía de ganancias monopólicas futuras y un régimen regulador débil, son usados para hacer los sistemas de infraestructura más atractivos al capital (incluso al capital extranjero), impulsando el interés político por encima de la falta de control público de los recursos estratégicos.

#### LA TRANSFERENCIA DE EXPERIENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS

Las diferencias entre las realidades urbanas de los países desarrollados y los países en desarrollo constituyen otra razón de por qué se ha sembrado la duda sobre lo apropiado de la fórmula privatización/desregulación. En los países desarrollados, las tasas de crecimiento de la población urbana son bajas y algunas veces negativas; hay altos niveles de consolidación de inversiones en el sistema básico; cobertura completa y altos niveles de homogeneidad tecnológica. A medida que los costos del sistema básico han sido pagados, la privatización está comprometida fuertemente con los elementos de ajuste y rehabilitación del sistema y con el mejoramiento de las normas de calidad. Por otro lado, en los países en desarrollo, la privatización ocurre en circunstancias de rápido crecimiento urbano, un bajo nivel de consolidación de inversiones en el sistema básico y altos niveles de heterogeneidad tecnológica.

Aquí, el asunto principal para la privatización tiene que ser la expansión del sistema básico, de manera que traiga beneficios positivos a la salud y productividad, y sean ambientalmente sostenibles. La habilidad del sector privado para efectuar inversiones masivas con tasas bajas de retorno ha sido cuestionada. Esto no niega que sean ciudades con altos niveles de desechos y baja calidad

asociada con la subinversión en el mantenimiento y la reparación de los sistemas existentes.

La decisión de establecer prioridades entre las inversiones de extensión de cobertura y aquéllas por el mejoramiento del sistema existente es técnica, ambiental y políticamente compleja, y necesita ser asumida dentro de un marco integrado, regulado y coordinado. Ha surgido la duda acerca de si las políticas actuales con énfasis en una regulación débil, y partiendo de la determinación de la demanda y la asignación del mercado pueden proveer este marco.

## LA PRIVATIZACIÓN Y LOS OBJETIVOS SOCIALES

Ciertamente, una objeción común al enfoque "dirigido por la demanda" hacia la provisión de agua y saneamiento es que, dada la preferencia del hogar por la provisión de agua más que por la provisión de saneamiento, el uso del agua excederá la capacidad de disposición de los desechos, con pocos beneficios ambientales o de salud. También se argumenta que la debilidad de la regulación "flexible" puede tener efectos negativos que al final requerirán re-regulación. A mitad de los años ochentas, la contaminación del aire al interior de la ciudad en Santiago, Chile, excedió los niveles permitidos en un 300 por ciento después de la privatización del transporte colectivo, fuente del 70 por ciento del incremento. Algunos también afirman que la extensión de permisos negociables sólo da a las empresas una licencia para contaminar, en lugar de obligarlas a suspenderla.

También han surgido preguntas acerca de la capacidad de la política neoliberal para generar una distribución más equitativa de la infraestructura y los servicios. Estas dudas se derivan de la discrepancia percibida entre la búsqueda exclusiva de los indicadores generales de productividad, la recuperación de costos marginales, la inversión manejada por la demanda en el suministro y distribución de la producción total, y la negligencia de los objetivos sociales y ambientales incorporada en el concepto del "carácter público de los

servicios". El conflicto entre estos objetivos ("eficacia social" y la eficiencia económica) es particularmente agudo cuando una gran parte de la población está más allá de la demanda efectiva; en estas circunstancias se afirma que la regulación del Estado es esencial.

Es difícil evitar la conclusión que la adhesión rígida a la recuperación de costos marginales y el retiro disperso de subsidios llevarán a la exclusión de una gran parte de la población del acceso a estos bienes y servicios básicos, que asumirían entonces el status de artículos privilegiados de consumo, antes que un derecho. Dadas las implicaciones sociales y políticas, el Estado tendría que llenar esta necesidad sin el acceso a los posibles subsidios cruzados en el sistema "pre-privatizado". En este contexto, es interesante anotar que después de la privatización de los sistemas de agua y saneamiento en Santiago de Chile, a principios de los años ochentas, el 30 por ciento de las familias no tuvo capacidad de pagar la nueva tarifa.

En la perspectiva de la privatización, uno debería esperar un rápido crecimiento en el consumo no facturado del agua y la electricidad, y las medidas para controlarlo se volverían menos efectivas debido a la erosión de la legitimidad social y política asociada con una ideología de consumo.

De manera similar, la segmentación privatizada de las redes y la extensión de la cobertura únicamente con base en la capacidad de pago podrían generar una seria polarización de las condiciones de vida sociales y ambientales de la ciudad, y contribuirían a la formación de subsistemas con altos costos de transporte y de suministro no convencional de agua potable. La capacidad de servicio a los asentamientos precarios disminuiría seriamente, precisamente porque es en estos asentamientos que la complejidad técnica y los costos de la provisión de servicios son mayores por la fragilidad del medio ambiente, la vulnerabilidad geomorfológica, los trazos desorganizados, los riesgos ambientales, entre otros. Los servicios de una red de seguridad podrían ser inadecuados en ausencia de estructuras de tarifas equitativas con subsidios para los pobres y tasas de recuperación ajustadas a valores de catastro, niveles de ingreso y de consumo.



## PROBLEMAS AMBIENTALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Es necesario considerar una serie de cuestiones acerca de la relación entre los problemas y políticas ambientales, y la descentralización del poder político y administrativo hacia las autoridades locales.

Los teóricos neoliberales dicen que en gran medida el fracaso de las políticas anteriores y el aumento de problemas ambientales podría deberse al débil, deficiente, inflexible, inefectivo e inexplicable gobierno local. La mala utilización de los recursos se asoció con la excesiva concentración de la toma de decisiones en el gobierno central. En este contexto, la teoría neoliberal propuso la transferencia del poder y los recursos al gobierno local.

Para este proceso de descentralización, fueron propuestos diversos modelos. En los países en desarrollo, la versión más común consiste en las responsabilidades ejecutivas que se transfieren a las municipalidades, pero el poder de regulación y los recursos fiscales permanecen en el gobierno central, el cual retuvo el control administrativo y el flujo financiero a las autoridades locales y monitoreó la planificación y ejecución de los proyectos. Sin embargo, el poder local aumenta considerablemente al escoger, planificar, dar prioridad e implementar estos proyectos, y al ser autorizados para obtener ingresos de los servicios e impuestos de su localidad.

Estas medidas en combinación con la privatización, el acceso a préstamos internacionales, la capacitación en administración urbana, la asistencia técnica y la construcción institucional, mejorarían la capacidad ambiental por la desburocratización, el saneamiento fiscal, una mayor capacidad de acción, y una administración de contratos y normas de servicio mejoradas. En algunas versiones de la descentralización político-administrativa, este "empoderamiento" se asoció con la extensión y consolidación de los derechos democráticos. Aquí, las autoridades locales incrementaron su rol en la coordinación y organización comunitarias, de grupos de ciudadanos, cooperativas, ONG, empresas y hogares. Algunos argumentan que el aumento de la participación y responsabilidad frente a los ciudadanos era un

requisito para las mejoras ambientales y la recuperación del incremento de costos y la tributación local sobre el principio de la "no tributación sin representación".

Mucho del comentario en torno a la viabilidad de las medidas de descentralización neoliberal se centra en asuntos fiscales. Aunque el flujo de las transferencias centrales es claramente crítico para las mejoras ambientales locales, la teoría neoliberal pone énfasis sobre la capacidad de aumentar la contribución proveniente de los impuestos locales y de los cargos a los usuarios. Esta capacidad depende de una serie de cuestiones técnicas, administrativas y políticas, que todavía tienen que ser demostradas.

También se expresa la preocupación porque la generación de ingresos locales para mejoras ambientales y urbanas está inspirada más por la necesidad de llenar el vacío de recursos, creado por los recortes en las transferencias del gobierno central a las autoridades locales, que como un resultado de las políticas de ajuste.

En estas circunstancias, las medidas de descentralización pueden ser vistas como un medio para transferir responsabilidades para efectos de las políticas de austeridad nacional hacia los gobiernos locales sin proveer recursos para tratar con ellos.

Algunos dicen que los efectos de la descentralización municipal para la distribución equitativa de las mejoras ambientales serán negativos. Aquellas municipalidades con una base de impuestos potencialmente saludable harán mejoras, mientras que, en ausencia de pagos compensatorios, las municipalidades más pobres experimentarán un deterioro ambiental adicional. Si a estas diferencias se les permitiera crecer, el efecto ambiental neto en el nivel macro podría ser, nuevamente, negativo.

Un enfoque de "gobierno local" para el desarrollo urbano podría también exacerbar, antes que resolver, las políticas ambientales, en muchas ciudades o áreas metropolitanas que están bajo la jurisdicción de más de una autoridad. La descentralización del poder y los recursos podría llevar a una intensificación de la competencia intermunicipal por generar bases de impuestos a través del aflojamiento o reducción de las normas ambientales. Algunas municipalidades son demasiado pequeñas y no pueden proporcionar ni el

equipo ni las habilidades profesionales requeridas para la provisión y regulación de servicios.

Las complejidades políticas y administrativas involucradas en este problema (uniones, organizaciones o juntas) pueden volver estos arreglos caros e ineficaces. Como consecuencia, podría producirse una intensificación de irracionalidades urbanas que amenazan la capacidad de soporte ambiental —la desigual distribución de la infraestructura y los servicios, áreas verdes y abiertas, uso diferenciado de la tierra y normas de zonificación.

Los criterios de aplicación universal de las medidas políticas y administrativas de descentralización han apuntado hacia la ausencia de tradiciones gubernamentales locales en muchos países, y han dudado de la capacidad de las políticas actuales de lograr impacto a largo plazo. En aquellos casos donde la competencia regulada ha sido transferida al nivel local, hay muchas dudas de que las autoridades locales tengan suficiente poder para confrontar los intereses del sector privado. Por tanto, la pregunta que puede hacerse es: ¿cuál es la distribución de poderes más efectiva para el desarrollo urbano, entre los diversos niveles del Estado?

## LAS ESTRATEGIAS ESPACIALES

Algunos observadores dicen que está ocurriendo una gran transformación en los sistemas urbanos de los países en desarrollo. Estas transformaciones generan nuevas preguntas respecto a la sostenibilidad y la competencia del Estado en la administración del espacio construido. Se está desarrollando un nuevo modelo espacial a medida que las transformaciones de los años noventas forman una nueva estructura social urbana, en la cual el crecimiento de la pobreza no necesariamente se relaciona con el crecimiento de la informalidad.

En los años sesentas, los modelos espaciales dominantes en las políticas urbanas de los países en desarrollo se derivaron de la teoría de la modernización, con un fuerte sesgo occidental. Se dijo que la estructura urbana de las ciudades en los países en desarrollo y desarrollados era diferente porque estaban en diferentes etapas de un proceso de urbanización similar, cuya dinámica revelaba la aproximación de los países en desarrollo a los desarrollados a medida que la modernización avanzaba. Las ciudades del Tercer Mundo estaban en etapas transitorias en el marco de tipologías "universales" derivadas del patrón histórico del desarrollo urbano de Occidente. Aunque fenómenos como el rápido crecimiento urbano, los tugurios, la sobreurbanización y la primacía urbana se consideraron remediabiles sólo a través del crecimiento adicional y el desarrollo, existieron

diferencias acerca de la extensión a la que los planificadores podían y debían intervenir.

De acuerdo a las teorías y prácticas de planificación dominantes en los países desarrollados, se creía que la fuerte intervención reguladora, basada en normas y soluciones occidentales mínimas, era necesaria a fin de controlar, dirigir y racionalizar el crecimiento urbano. La herramienta de la planificación principal usada para lograr esto fue el Plan Maestro, que intentaba regular y "dirigir" los usos del suelo, la ubicación de actividades, y las redes de infraestructura, servicios y transporte. En algunos países, herramientas de planificación sofisticadas, tales como los modelos de interacción espacial, se integraron muchas veces con los planes maestros.

Las teorías y modelos dualistas de la ciudad también fueron muy populares (por ejemplo, las teorías de la marginalidad, la cultura de la pobreza y la del mercado laboral dual), y utilizados para explicar y formular políticas espaciales, de empleo, sociales y culturales. En lo espacial, expresaron la noción de dos formas polarizadas de organización definidas de acuerdo con criterios físicos (por ejemplo, los asentamientos nativo occidentales, moderno tradicional, marginal convencional). Se argumentó que la rápida proliferación de tugurios en la periferia urbana y en tierra "no urbanizable" fue resultado de la migración de campesinos a la ciudad, quienes reprodujeron en estos asentamientos las condiciones sociales, económicas, culturales y físicas de la vida asociadas con las culturas "tradicionales" o "marginales", que las vieron como obstáculos en el avance hacia la modernización.

Así, las políticas urbanas estuvieron basadas en una negativa del Estado para extender servicios e infraestructura a estos asentamientos, donde fuera posible erradicarlos y en su lugar construir unidades convencionales con normas "mínimas". El fracaso de estas políticas fue claro hacia finales de los años sesentas: los tugurios proliferaron más allá del control estatal, el suministro de nuevos asentamientos convencionales fue minúsculo en relación con la necesidad y, a pesar de ser excesivamente subsidiados, eran inasequibles para el 75 por ciento de la población.

En los años setentas, surgió un nuevo consenso político, el cual

se consolidó en la Conferencia HÁBITAT I (1976). Este enfoque adoptó una actitud mucho más positiva respecto al crecimiento y el servicio de los asentamientos precarios, y fue sostenido por un nuevo modelo espacial de la ciudad, que descartó el dualismo del modelo anterior y relacionó funcionalmente los tugurios en el interior de la ciudad y los asentamientos periféricos rentados a través del mecanismo de la movilidad económica y residencial, asociado con el ciclo de vida del migrante en la ciudad.

En este modelo, los tugurios del interior de la ciudad fueron identificados como áreas de recepción deterioradas para los nuevos migrantes, y los asentamientos periféricos ilegales se consideraron como el último punto de residencia para los migrantes establecidos. El modelo se basó en la suposición de la movilidad socioeconómica constante de los residentes urbanos; la transición de residentes de la condición de arrendatarios a propietarios, y una clara diferenciación entre estos asentamientos basados en la tenencia por alquiler y aquellos basados en la condición legal o casi legal de propietario por ocupación.

La investigación en los asentamientos periféricos reveló que las familias y comunidades, en contraste con el sector público, estaban construyendo viviendas accesibles a través de un proceso evolutivo de autoayuda y autoadministración. Se dijo que la incorporación de estos principios y procesos en las políticas públicas de vivienda y la extensión de las inversiones públicas, infraestructura y servicios a estos asentamientos, permitiría el aumento de la producción total del Estado y de la tendencia de invertir los ahorros, capacitación laboral y administrativa en el desarrollo urbano y habitacional.

Ello incluyó el reconocimiento de las siguientes necesidades: el hogar-propiedad y la seguridad de tenencia para el mejoramiento de la vivienda y las finanzas; incorporar procedimientos de desarrollo progresivos para áreas construidas, materiales, estructuras y servicios; reducir las normas de vivienda e infraestructura a niveles asequibles; desarrollar y proveer acceso a tecnologías y materiales apropiados; autoayuda y participación de la comunidad en la implementación de proyectos, y alentar al sector informal y las actividades laborales intensivas en la provisión de vivienda y desarrollo de asentamientos.

Las nuevas políticas que surgieron en este consenso incluyeron lotes con servicios y proyectos de viviendas a través de la autoayuda; vivienda nuclear; el mejoramiento de los asentamientos precarios; los programas de regularización de la tenencia; el mayor acceso a la asistencia financiera, administrativa y técnica; el estímulo de empresas de pequeña escala y actividades del sector informal en el área de proyectos; y el intento de ampliar la provisión de los servicios públicos. En concordancia con la lógica del modelo espacial general, las políticas generalmente protegieron la propiedad por ocupación, la exacerbación de la extensión de baja densidad y la extensión lineal de los sistemas arteriales en la periferia urbana. Hubo una indiferencia general hacia los tugurios del interior de la ciudad y las necesidades del mercado de alquiler.

Durante los años setentas y a principios de los ochentas, se reconoció que los proyectos tenían que satisfacer criterios de acceso, costos de recuperación (subsidios mínimos y mora) y si ellos proveían las cantidades y calidad de vivienda y servicios requeridos por los grupos de bajos ingresos. La búsqueda de la fórmula "acceso-costo de recuperación-reproducción" se volvió más rigurosa bajo las presiones de crecimiento económico, fiscal y político, y llevó a cambios significativos en la política durante la década.

A principios de los años setentas, la atención se centró casi exclusivamente en los proyectos de lotes con servicios, pero, frente a los altos costos de infraestructura, servicios y tierra, y la usurpación de gran escala por la clase media, rápidamente se aclaró que estas soluciones no eran asequibles para los pobres y que ellos no podrían lograr el pago de los costos de recuperación o el criterio de reproducción.

Consecuentemente, en la segunda mitad de los años setentas, el énfasis cambió hacia el mejoramiento de tugurios y asentamientos ilegales en la forma de "Proyectos de Desarrollo Integrado", a veces combinado con lotes y servicios para permitir una mayor densificación. Algunos proyectos de mejoramiento de tugurios y colonias ilegales eran más reproducibles y al incorporar grupos de clase media en las áreas de proyecto fueron capaces de generar subsidios cruzados para mayor número de pobres. Países, como India e Indo-

nesia, se las arreglaron para lograr la mejora urbana en gran escala mediante proyectos, generalmente bajo la supervisión de "autoridades metropolitanas" unificadas.

Sin embargo, a menudo surgieron problemas de acceso y recuperación de costos en los proyectos, tales como la obligación de pagar impuestos, el incremento de los alquileres y los costos de mejoras llevaron a la expulsión de los grupos de más bajos ingresos. Los intentos, a principios de los años ochentas, de reducir aún más los estándares, aumentar las densidades, estimular el empleo de trabajo intensivo y la participación comunitaria poco pudieron hacer para contrarrestar estas tendencias.

A mitad de los años ochentas, con la aparición de la crisis de la deuda, el ajuste estructural, las medidas de austeridad y los crecientes costos de la tierra y la producción, la posibilidad de usar estas políticas para satisfacer la fórmula "acceso-recuperación de costo-reproducción" disminuyó dramáticamente. Debido al impacto de la recesión económica, la contracción del gasto público y la reducción de los subsidios, los proyectos de lotes y servicios fueron casi completamente eliminados, los proyectos de mejoramiento de los tugurios se redujeron y se puso atención casi exclusiva al mejoramiento de los asentamientos ilegales.

En general, se puso énfasis en el financiamiento público y privado para vivienda, la reducción y focalización de los subsidios, la reforma reguladora financiera y sobre todo en la provisión del sector privado; pero, de nuevo, el acceso a los recursos le fue negado a los pobres. Sin embargo, en algunos países, la vivienda se usó como una herramienta macroeconómica para reactivar la economía y aumentó significativamente la producción total —por ejemplo, en Colombia y Turquía—. A finales de los años ochentas, se reconoció que estas políticas no eran capaces de combatir significativamente el problema de la vivienda y los servicios urbanos.

A principios de los años noventas, se elaboró un nuevo marco de política urbana basado en el análisis neoliberal, detrás de las cuales está el fracaso para lograr la fórmula "acceso-recuperación de costos-reproducción". Aunque se reconoció que se había logrado algún progreso en la asequibilidad, se presionó por la imposición de



nuevas medidas para lograr la recuperación de costos y la reproducción de los bienes urbanos y servicios. Se dio una importancia fundamental a las reformas de políticas, institucionales y administrativas, más que a los enfoques técnicos. Las políticas reflejaron las metas generales del análisis neoliberal: la eliminación de las restricciones a la oferta y la demanda; el retiro del Estado y el fomento de la privatización; la eliminación y focalización de los subsidios; las reformas de desregulación; la capacidad de construcción institucional; el incremento de la participación y la descentralización político-administrativa.

#### LAS LEYES DEL MERCADO Y EL NUEVO MODELO ESPACIAL

Los neoliberales regresaron al concepto de "mejoramiento" para proporcionar la directriz teórica del nuevo marco político. Como las principales restricciones a la oferta y la demanda en el "libre mercado" provenían de la intervención del Estado, éste debía retirarse de la producción directa de bienes y servicios y derogar medidas que "distorsionaran" la demanda. En su lugar, debía facilitar o "habilitar" al sector privado, a los productores formales e informales y a los grupos populares y organizaciones para que proporcionen tierra, vivienda y servicios, y restringirse él mismo a la regulación y coordinación del sector. La habilitación de mercados eficientes se propuso así como el principal mecanismo para elevar los niveles de rendimiento correspondientes con la demanda y resolver el problema de la reproducción.

Se propuso una serie de políticas de "habilitación" e instrumentos de préstamos que ayudarían a crear un buen funcionamiento del sector vivienda, que serviría a los intereses de todos los participantes. Estas políticas incluyeron medidas para estimular la demanda, tales como el desarrollo de los derechos de propiedad (extensión de la regulación y registro de la tierra, privatización de la existencia de vivienda pública); el desarrollo del financiamiento de hipotecas y la

objetividad/racionalización de los subsidios. Las medidas para facilitar la oferta incluían la provisión de infraestructura residencial; reformas a las regulaciones y normas urbanas; y el estímulo de la competencia en la industria de la construcción. En el marco de la habilitación, las políticas de vivienda del Estado no estuvieron directamente comprometidas a la creación de un nuevo "stock" de vivienda, sino a la provisión de infraestructura central para el desarrollo de los mercados de tierra y el mejoramiento de los asentamientos.

#### DE PROYECTOS A PROGRAMAS

En la búsqueda de la explicación al fracaso de la fórmula "acceso-recuperación de costos-reproducción", el análisis neoliberal también señaló las insuficiencias del "enfoque orientado al proyecto" y recomendó un cambio hacia el nivel de planificación del programa, el sector y las políticas.

Se dijo que era más probable que los proyectos fallaran por la política macroeconómica antes que por defectos del proyecto: "un buen proyecto en una mala economía probablemente es un mal proyecto"; la racionalidad del ciclo del proyecto impone restricciones a la innovación y el cambio; era difícil obtener los precios correctos y las tasas adecuadas de retorno; los enfoques de proyecto eran generalmente demasiado pequeños para impactar y no eran confiables; y la organización y las finanzas del proyecto no consideraban los futuros costos de mantenimiento y las responsabilidades. Las instituciones de ayuda también estuvieron preocupadas porque el préstamo del proyecto no permitió fácilmente el "movimiento de dinero" en gran escala, requerido por el sistema financiero global, y el problema de "morosidad" del préstamo.

## EL MODELO ESPACIAL Y LA ADMINISTRACIÓN URBANA

Se discutió por qué debería producirse un viraje de los proyectos de "vivienda" o de "lotes" hacia programas a "escala de la ciudad" o "escala del mercado", tales como el financiamiento de la tierra y la vivienda. Si el cambio de los enfoques de los proyectos, a nivel del sector o de la política, era lograr la reproducción, también se requería un fuerte énfasis en el mejoramiento de la administración urbana y la construcción institucional.

Consecuentemente, los recursos humanos deberían desplegarse para reforzar la capacidad institucional, administrativa, de capacitación y asistencia técnica en áreas como la gestión, contabilidad, planificación, catastro efectivo, recaudación de impuestos y administración.

La movilización de los recursos del país y la recuperación de costos eran esenciales y podían lograrse a través de reformas fiscales; precios de costos de recuperación para los servicios públicos; la cobertura reducida de un amplio rango de subsidios; y la reforma de las regulaciones y normas urbanas con base en los hallazgos del análisis costo-beneficio ("auditorías reguladoras").

También se requería la descentralización del poder y los recursos hacia las autoridades locales y la mejora de su capacidad administrativa, financiera y de planificación; el incremento de la participación popular era considerada necesaria para la implementación y la rendición de cuentas; la recuperación total de costos en los cobros a los usuarios; la efectiva recaudación de impuestos y el mejoramiento del mantenimiento. Desde la izquierda, el apoyo para estas medidas estuvo basado en una redefinición del concepto de "habilitamiento" para acomodar la democratización y el "empoderamiento" de las organizaciones populares, en un sistema de planificación "de abajo hacia arriba": los asentamientos serían "autodeterminados, autoorganizados y autoadministrados" y las ONG y las OBC serían las principales organizaciones de gestión urbana.

## LA RELACIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS URBANAS Y LA ESTRATEGIA URBANA

Lo primero es concerniente a la relación entre las políticas urbanas actuales y la estrategia urbana global. En los años setentas y ochentas, la estrategia espacial que gobernaba las políticas urbanas era reforzar la dinámica del modelo de movilidad residencial. A finales de la década, como resultado del impacto de estas políticas y de las tendencias macroeconómicas, se generaron dudas acerca del buen juicio de continuar con esta estrategia y la relevancia del modelo espacial correspondiente.

En los años ochentas, el principal esfuerzo fue para el desarrollo periférico, el mejoramiento de los asentamientos ilegales y el aumento en el suministro de vivienda informal a través de la extensión de la propiedad por ocupación, la seguridad de la tenencia y la disponibilidad de servicios.

La concentración de inversiones en la periferia estuvo acompañada por la "degradación" de las áreas residenciales del interior de la ciudad. En la periferia, se desencadenó un proceso extensivo de baja densidad urbana, que produjo una rápida expansión del área urbanizada. Por ejemplo, entre 1969 y 1985, la población de Lima creció en un 250 por ciento, pero su área construida en casi 350 por ciento. En los asentamientos privados, auspiciados por el Estado, e informales, la búsqueda de asequibilidad a "sistemas residenciales autónomos" y estrategias inmediatas de supervivencia a menudo llevaron al uso de bajas densidades, baja elevación de construcción, ubicaciones y despliegues inapropiados, excesivas normas de servicio público, carreteras no jerarquizadas, instalaciones inadecuadas de las redes, entre otros aspectos.

Los efectos del deterioro de estas políticas sobre la productividad y el medio ambiente urbanos ya han sido discutidos. Es claro que la concentración de inversiones públicas en la periferia maximizó el metraje lineal de infraestructura y servicios e implicó costos masivos de urbanización "oculta" que en forma creciente excluyó a los pobres e hizo mucho más difícil que el Estado pudiera dar servicio a las ubicaciones distantes a un costo racional. Los intentos en los

años ochentas por aumentar las densidades y racionalizar la distribución de los asentamientos, a fin de incrementar la recuperación de costos a través de la expansión de los sistemas capilares, podían hacer poco para compensar los costos de la extensión de la infraestructura central.

#### EL DETERIORO DEL CENTRO DE LA CIUDAD Y SU CRECIMIENTO INFORMAL

El lado opuesto de estas políticas es el descuido general del centro de la ciudad; el desfase de los intentos de mejorar los tugurios; la ausencia de una política consistente para el alquiler de unidades; el fracaso de las formas alternativas de tenencia —arreglos comunales, cooperativos y de arrendamiento— y el relajamiento del control del desarrollo dirigido al mercado.

Se produjo un deterioro general del medio ambiente urbano, lo que llevó a la subutilización de la infraestructura técnica y del espacio del centro de la ciudad, a un incremento en los costos de mantenimiento y un aumento de los riesgos a la salud, la seguridad y el medio ambiente mismo.

Las políticas de desarrollo para promover los desarrollos comerciales y de alta densidad, el descongestionamiento y la racionalización del uso del suelo han llevado a menudo a la expulsión de los pobres, la destrucción de trabajos del sector informal y a un aumento en el precio de los alquileres en el centro de la ciudad.

Es así como para fines de los años ochentas se había creado un patrón de política asistida de desarrollo urbano, que se caracterizó los altos niveles de segregación espacial; distribución desigual de las densidades de población, de la infraestructura y los servicios; grandes áreas de espacio e instalaciones subutilizadas, y un marcado y creciente deterioro en las condiciones ambientales y sociales de vida, que amenazaron la sostenibilidad de largo plazo del modelo.

## EL CAMBIANTE PATRÓN ESPACIAL

Durante los años ochentas, lo adecuado de la estrategia y el modelo espaciales también fue socavado por los efectos de las tendencias y políticas macroeconómicas en las áreas urbanas. La recesión, las políticas macroeconómicas y las medidas de ajuste estructural afectaron el suministro de bienes y servicios urbanos, aumentando los costos reales de la tierra, materiales, financiamiento y construcción. La hiperinflación y la devaluación de la moneda probablemente aumentaron la especulación en los precios de la tierra y la acumulación. Los costos reales de los materiales de construcción y los insumos de combustible fueron mayores por la disminución de las importaciones, la devaluación de la moneda y el racionamiento de las divisas extranjeras. Los gastos públicos en vivienda y servicios en muchos países se recortaron como parte de los paquetes de ajuste. El financiamiento para hipotecas disminuyó por el descenso de los ingresos asociados con el aumento del desempleo y la disminución de los salarios; por la reducción de préstamos externos de los bancos comerciales, y por los intentos del gobierno de reservar crédito para bienes negociables y sectores productivos.

Las políticas macroeconómicas también influyeron seriamente en la demanda de los bienes y servicios urbanos, a través de la reducción de los salarios reales, el incremento del desempleo, el aumento de los impuestos y los cargos al usuario, y el retiro o reducción de subsidios. Esto afectó tanto a los grupos de bajos como de medianos ingresos, para quienes el acceso a la tierra, vivienda y servicios se volvió más difícil.

No hay duda que estas condiciones han cambiado las relaciones espaciales de las clases sociales en las ciudades del Tercer Mundo. La exposición de los pobres de los asentamientos periféricos y de los proyectos de mejoramiento a los precios rápidamente ascendentes de la tierra y la propiedad, y al aumento de los cargos e impuestos han llevado a su expulsión y a su retorno hacia el alojamiento por alquiler, tanto en los tugurios del centro de la ciudad como en los recientes mercados de alquiler periféricos que se desarrollan rápidamente.

Por otro lado, el menguado suministro de vivienda convencional para los grupos de medianos ingresos, con poco acceso al financiamiento por hipoteca, los ha forzado de manera creciente a entrar a los mercados de vivienda informal, donde luchan por el acceso a los recursos. En muchos casos, este suministro toma la forma de usurpación de la clase media en los asentamientos recientemente renovados, o de desarrollo de mercados de vivienda de clase media por proveedores informales dentro de los asentamientos de bajos ingresos. Se ha sugerido que esto puede haber llevado a una reducción de precios formales e informales de la tierra en algunas ciudades.

Cada vez más se está reconociendo que el giro de largo plazo en los patrones de tenencia de la tierra, del alquiler en los tugurios del centro de la ciudad a la ocupación de propietarios en los asentamientos periféricos, ha disminuido durante los años ochentas y, en algunos países, puede incluso haberse revertido, a pesar de las políticas del Estado de apoyar la propiedad. Las razones son: la declinación de los ingresos reales; el alza en el costo de la vivienda; los recortes en los subsidios; la desaparición del acceso no comercial a la tierra y un aumento en los controles del gobierno sobre los asentamientos ilegales; el abaratamiento de la vivienda por autoayuda.

Hubo un amplio reconocimiento del crecimiento de los mercados de arriendo y subarrendamiento (a menudo relacionados con parentesco); la ruptura de la diferenciación espacial de los mercados de alquiler y de otras viviendas; la rápida densificación de las áreas centrales de la ciudad, y de las dificultades que ahora confrontan migrantes jóvenes y nuevos para repetir el patrón de movilidad residencial logrado por las anteriores generaciones. El bloqueo de la transición del arriendo a la propiedad es un fenómeno de profundo significado social, económico, cultural y político.

Las ciudades del Tercer Mundo están experimentando un dramático aumento en el arriendo, con hasta el 70 por ciento de familias que alquilan en algunas ciudades del norte de Africa y Asia. Es evidente que el precio de los alquileres se elevó rápidamente en relación con los precios e ingresos en varias ciudades.

En este contexto, las preguntas básicas que se presentan son: ¿Cuál es la estrategia espacial de las actuales políticas urbanas neoliberales? y ¿reconocen estas políticas las nuevas realidades de las ciudades del Tercer Mundo en los años noventas?

En un sentido puede admitirse que estas políticas y su análisis proporcionan una profunda "aespacialidad". Los cambios que se proponen en la política implican un viraje en el enfoque de las estructuras materiales que involucran inversiones en capital humano y físico hacia reformas de políticas que no son tanto estructurales como acciones de gobierno diseñadas para influir en la distribución de recursos. Este viraje es considerado fundamental para el buen éxito de la política, y en su reafirmación se deja la impresión que las cuestiones espaciales son una preocupación secundaria y que las implicaciones espaciales de las políticas no han sido consideradas: "la mejor política espacial es un juego de políticas sectoriales eficientes".

Un segundo punto de vista sostiene que el marco de la nueva política urbana no ha desafiado, sino que ha reafirmado la estrategia espacial de los años ochentas, en un momento en que su relevancia ha sido reemplazada. Ciertamente, sucede que el énfasis principal de las políticas actuales permanece centrado en el desarrollo periférico, en términos de la extensión de la infraestructura central, el mejoramiento de los asentamientos de bajos ingresos, el estímulo del desarrollo informal de la tierra y vivienda periféricos, y en términos de las políticas que promuevan la propiedad vía ocupación.

Similarmente, a pesar de ser la localización principal de los pobres urbanos, parece que el mejoramiento y rehabilitación de los tugurios del interior de la ciudad permanecerá como una preocupación secundaria. En el contexto de los cambiantes procesos espaciales, ¿qué prioridades deberían ser atribuidas a la rehabilitación de tugurios o al mejoramiento de los asentamientos periféricos producto de tomas de tierras?

Más aún, dados los serios conflictos de interés involucrados en el control y uso de la tierra, el espacio, las construcciones y los servicios en el interior de la ciudad, la pregunta que debe hacerse es: ¿el énfasis de la política sobre la eficiencia y productividad urbanas



y el desarrollo orientado al mercado incrementan la incidencia del desalojo y desplazamiento involuntario del centro de la ciudad?

Es sorprendente, dado el rápido aumento en los alquileres que las políticas actuales presten poca atención a la promoción de la vivienda de alquiler y otras formas de tenencia. Una predisposición ideológica hacia la propiedad por ocupación es característica del análisis neoliberal. La atención de los formuladores de política neoliberal se ha centrado en los efectos negativos de los controles a la renta, por cuanto subvencionan a los negocios y arrendatarios relativamente acomodados, desaniman el mantenimiento y las mejoras a los propietarios, y disminuyen la oferta de vivienda de alquiler de bajos ingresos. Otros han dicho que el control y regulación de los alquileres son necesarios para estabilizar y proteger a los pobres del área central de la ciudad, y que una investigación comparativa indica que los efectos negativos atribuidos a los controles de los alquileres persisten en los contextos que no los tienen. El control hacia los alquileres ha sido urgido por la mayoría de instituciones de ayuda en los países receptores, pero dada la sensibilidad política que provoca aún no se le ha dado prioridad especial. Las preguntas, por lo tanto, tienen que hacerse: ¿qué tanto las políticas actuales facilitan la transición de los grupos de bajos ingresos que pasan de rentar habitaciones a ser propietarios por ocupación? y ¿hasta qué punto las políticas actuales aumentan la oferta de vivienda de alquiler?

Algunos analistas afirman que las políticas actuales y los estilos de planificación, en el contexto de las cambiantes dinámicas espaciales, harán poco para contrarrestar y pueden aún intensificar los problemas asociados con el crecimiento periférico y la degradación de las áreas de la ciudad. Ellos argumentan que este modelo es ineficiente, injusto e insostenible.

La planificación debería consistir en establecer metas y normas para el desarrollo urbano y elaborar sus implicaciones para los usos existentes de la tierra, vivienda, infraestructura, desarrollo económico y recursos. Estas metas y normas deben tratar de racionalizar el carácter y el desarrollo de la forma urbana de acuerdo con su capacidad de soporte ambiental, la eficiencia, los criterios de minimización de costos y las metas sociales.

Se dice que la sostenibilidad sólo puede lograrse a través del concepto de ciudad compacta y de una estrategia general espacial de densificación del área construida.

Esto requeriría un retorno a una planificación reguladora, que impulsa el desarrollo en el contexto de planes de estructura urbana con zonas de diferente nivel de consolidación. El uso diferenciado de la tierra, la subdivisión, las normas de construcción y de servicio se establecerían para zonas específicas, a fin de racionalizar densidades, costos de diseño y urbanización, y armonizar el desarrollo urbano de una manera más integrada y eficiente.

También incorporaría metas sociales derivadas del fomento del uso mixto del espacio en las áreas centrales de la ciudad; la venta de derechos de desarrollo para prevenir el caótico crecimiento urbano y para generar fondos para el desarrollo urbano de bajos ingresos; la creación de estructuras diferenciadas, equitativas y eficientes de impuestos y tarifas; la protección legal y el acceso a la vivienda de alquiler para los arrendatarios del área central de la ciudad, y el uso de dinero en efectivo y subsidios directos para los pobres "usuarios finales" más que para los propietarios.

Está claro que un marco intervencionista de este tipo —integrado y regulador— está demasiado lejos de las actuales políticas de habilitación, que renuncian a un fin estatal y hacen énfasis en la creación de condiciones, en vez de la imposición de restricciones. Está claro, por lo tanto, que la pregunta central para el debate debe ser: ¿debería existir una política concertada de consolidación, renovación y densificación del área construida existente en lugar de la continuada promoción de la expansión de la periferia?

También se podría preguntar si existe un problema fundamental con las actuales políticas de vivienda. Como hemos visto, su principal empuje es hacia el mejoramiento y aumento del suministro de vivienda informal y privada, mediante la seguridad y tenencia de la tierra, acceso al financiamiento, infraestructura y servicios. Esto está ocurriendo en condiciones de poca o declinante oferta de vivienda convencional, controles más estrictos sobre los asentamientos ilegales y costos prohibitivos de acceso a grupos de bajos ingresos para soluciones en la periferia.

Sin embargo, la esencia del problema de vivienda urbana en los países en desarrollo es la relación entre la tasa de creación de un nuevo "stock" de viviendas y la tasa de formación de nuevos hogares. El Banco Mundial estimó que, cada año, de 12 a 25 millones de nuevos hogares se agregan a las ciudades del Tercer Mundo a través del aumento natural y las migraciones. Por lo tanto, cabe plantearse si realmente las actuales políticas de vivienda abordan la necesidad de intensificar la tasa de creación de un nuevo "stock" de viviendas.

La regulación de la tenencia de la tierra y la extensión de los servicios están muy relacionados con el "stock" existente de viviendas, y los agregados al "stock" están limitados a la creación de nuevas unidades de alquiler en estos asentamientos. A causa de la baja oferta y la alta tasa de crecimiento de hogares, estas políticas deben resultar en un incremento de la subdivisión, el hacinamiento, el compartimiento y alquiler de vivienda, y la elevación de la demanda potencial. Con el ascendente hacinamiento, tanto del área central de la ciudad como de la periferia, la demanda debería ser prioridad mayor para la investigación de viviendas. La pobreza se ha extendido hacia sectores de ingresos medios y la sobrepoblación es un fenómeno social importante en los años noventas, que afecta a los sectores sociales con diversas necesidades de vivienda. En muchos casos, la extrema pobreza no se ha combatido con soluciones habitacionales.

La única manera de que las políticas existentes pudieran ser usadas para aumentar significativamente las viviendas sería coordinándolas estrechamente con una política que provea, de manera rápida, tierra y servicios a los nuevos hogares. Es dudoso que las medidas de reajuste de la tierra puedan proporcionar las cantidades requeridas a un costo suficientemente bajo. Son posibles otras dos políticas.

Primera: el Estado podría reducir la mayoría de controles sobre la subdivisión ilegal y proveer rápidamente la tenencia y los servicios. Hay duda sobre si esto podría suceder en un período prolongado por los efectos sobre las demandas presupuestarias y la tasa de migración.

Segunda: el acceso a la tierra podría lograrse comprando por

adelantado grandes cantidades de tierra y dándolas al costo a los nuevos propietarios. De nuevo, habría grandes dificultades para lograr esto, debido a las restricciones presupuestarias y a una tendencia de la política al incremento de la especulación.

Cualquier intento serio de ampliar la provisión de infraestructura y servicios para crear un nuevo "stock" de viviendas requerirá una política de tierra coherente. Sin embargo, a pesar de que la ampliación en la provisión de infraestructura para el desarrollo residencial ha sido una gran meta de la política neoliberal, no hay una idea clara, fuera del estímulo del mercado, de cómo será suministrada y regulada. Por lo tanto, la pregunta es: ¿cuál política de tierra debería seguirse a fin de facilitar la expansión de la infraestructura y los servicios?

Otros interrogantes surgen también acerca del significado asignado a la política reguladora, y a las reformas institucionales y administrativas en las políticas actuales. El problema de la reproducción, por ejemplo, se ha ubicado en términos del viraje de proyectos a programas, y de la necesidad de reformas urbanas administrativas e institucionales.

Pero ¿es el fracaso en el logro de la reproducción realmente un problema institucional o administrativo? Más bien, las reformas institucionales parecerían ser necesarias pero no suficientes, para lograr la reproducción en condiciones de costos ascendentes y aumento de la austeridad. De nuevo, se ha expresado preocupación porque el cambio de proyectos a programas podría disminuir la cobertura hacia los pobres, debido a que el vínculo con los grupos de pobreza está menos claramente definido sobre todo en proyectos de lotes.

Aunque los proyectos se apoyan en condiciones materiales, las reformas políticas e institucionales están preocupadas por las reglas, las regulaciones y los procedimientos de distribución de recursos. Apesar de que esto pueda ofrecer un distanciamiento de la comúnmente escuchada crítica que "muy poco se ha logrado en el terreno", también es cierto que la reforma de las instituciones, la legislación y los instrumentos de regulación constituyen un negocio intrincado, costoso y largo, y que se requiere una acción urgente para tratar con

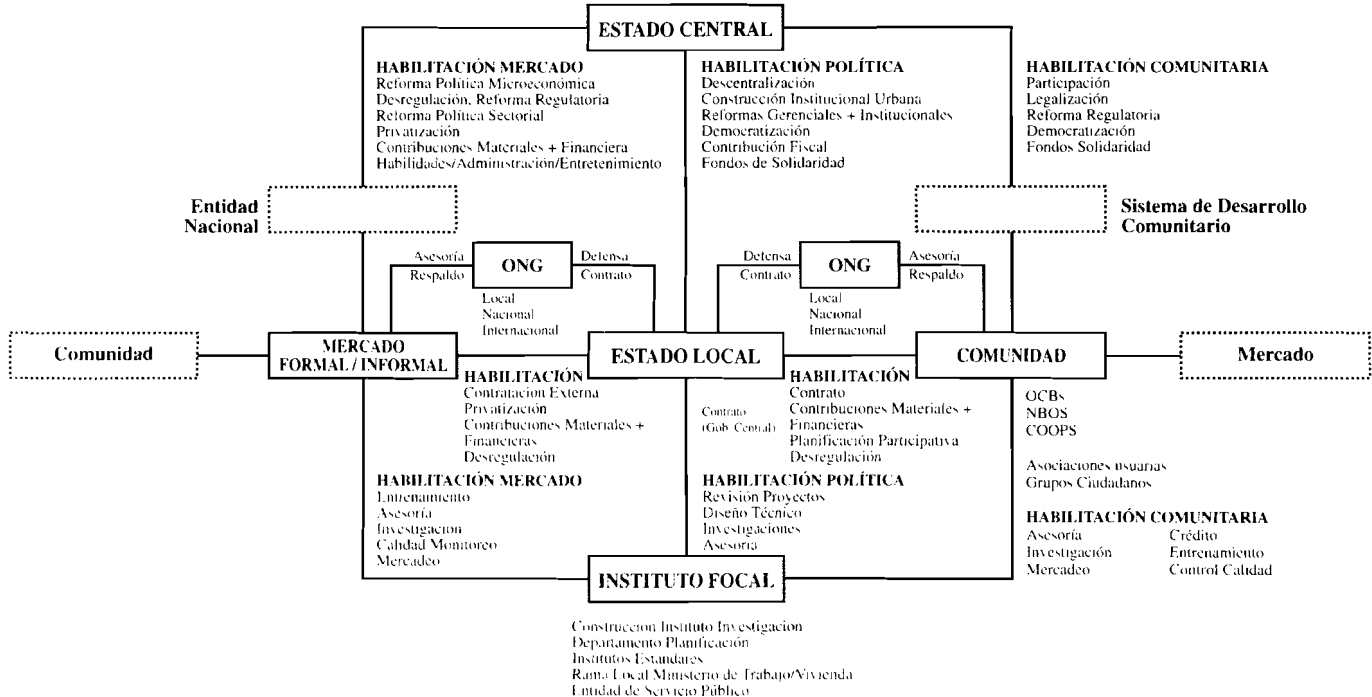
los muchos problemas urbanos. Es necesario preguntar cuál es el límite de tiempo dentro del cual se esperan resultados concretos.

Si la planificación urbana ha sido "desterritorializada" y "desespacializada" por la teoría neoliberal, también en gran medida la vivienda ha sido "desmaterializada". El concepto de vivienda como un artefacto ha sido subordinado al concepto de vivienda como una actividad económica gobernada por los valores de la productividad. En efecto, la vivienda se ha vuelto más un paquete de bienes y servicios que una estructura física que provee el soporte material para estos servicios. La política de vivienda comprende medidas indirectas que habilitan a los sectores privado e informal a realizar el proceso de "materialización". Algunos arquitectos, planificadores y profesionales están cada vez más preocupados porque los formuladores de política se han vuelto unos "ciegos a la vivienda" y que este paso podría marcar la desaparición de los estudios sobre vivienda.

En cualquier caso, es fundamental, dada la "distanciada" relación de la formulación de políticas al circuito "real" de los bienes y servicios, que se encuentren medios eficaces para medir y evaluar los resultados de estas políticas.

La investigación del espacio urbano es particularmente importante por la evidente relación entre el deterioro de las condiciones de vida y el deterioro físico. La seguridad personal se muestra como un problema principal en casi todas las megaciudades del Tercer Mundo. Las relaciones entre el hombre y la naturaleza, la familia y la vivienda, la comunidad y el vecindario no pueden entenderse meramente en términos de capacidad de pago, sino en términos de sus más amplias interacciones dialécticas. En consecuencia, el medio ambiente construido —y su disciplina arquitectónica— puede convertirse en un poderoso instrumento para acelerar y facilitar el desarrollo de los valores humanos y comunales, o convertirse en una fuente de patología social que obstruya las posibilidades de un mayor mejoramiento colectivo.

# UN MODELO DE HABILITACIÓN



## HABILITACIÓN Y PARTICIPACIÓN

En las secciones anteriores hemos descrito y analizado las características, metas y resultados de la teoría neoliberal de desarrollo, las políticas de planificación urbana en las áreas del alivio a la pobreza y las estrategias macroeconómicas, ambientales y espaciales. En esta sección, abordaremos los aspectos sociales, políticos y administrativos de estas políticas y la manera en que ellas cambian las interacciones entre el Estado, la comunidad y los profesionales. Las tres claves de los conceptos y principios de la planificación que apuntalan las transformaciones introducidas por estas políticas en los años noventas son aplicaciones específicas de la Teoría de la Habilitación: *habilitación de mercado*, *habilitación política* y *habilitación comunitaria*. La revolución de los años setentas, que cambió la práctica de los profesionales urbanos es ahora desafiada por estas tres transformaciones de la política. Un nuevo papel para los profesionales y una nueva forma de práctica profesional parece surgir de estos cambios globales.

La discusión de estos temas se hará en relación con el modelo anterior. El modelo muestra que el Estado central ha establecido estrategias de habilitación para tres áreas —el mercado, el gobierno local y la comunidad—. El gobierno local también realiza estrategias de habilitación en relación con los mercados y las comunidades locales. En algunos contextos, una institución focal (por ejemplo, el

Instituto de Normas, el Instituto de Investigación de Vivienda y Construcción, el Programa de Gestión Local y Urbana) está facultada para realizar medidas de habilitación para el mercado, el gobierno local y la comunidad. Las relaciones entre gobierno local, mercado y comunidad generalmente son mediadas por las acciones de habilitación de las ONG. Estas transformaciones tienen profundas consecuencias sociales, políticas y administrativas e involucran cambios fundamentales en el concepto de actividad de la práctica profesional.

Dos puntos deben señalarse antes de proseguir. Primero, el modelo está basado en una descripción combinada —existen diferencias entre los países y los formuladores de políticas— acerca del significado relativo que debería asignarse a la habilitación del mercado, el gobierno local o la comunidad. En algunas formulaciones se da énfasis a la habilitación del mercado y poca importancia a la habilitación de la comunidad (participación); en otras la descentralización político administrativa tiene importancia con o sin participación.

Segundo, la aseveración neoliberal de que la habilitación sirve a los intereses de todos los participantes —consumidores, productores, financieros, gobiernos centrales y locales— puede ser cuestionada. Más bien, se planteará que el desarrollo urbano implica conflictos de intereses entre las diferentes actividades y grupos sociales, económicos y políticos, y se manifiesta en fenómenos tales como la expulsión, la renovación para la clase media, el desplazamiento involuntario, los conflictos propietario/arrendatario, la provisión desigual de los servicios e infraestructura, entre otros. Los conflictos de interés también existen entre el gobierno central, el gobierno local, el mercado y la comunidad, y las políticas de habilitación pueden intensificar o disminuir estos conflictos, así como generar nuevos.



## LA HABILITACIÓN DEL MERCADO Y EL PAPEL DEL PROFESIONAL

La habilitación del mercado se encuentra en el corazón de la mayoría de marcos de política neoliberal. Esto no es sorprendente, por el modelo de restricciones a la oferta de la teoría neoliberal. Se dice que la intervención "excesiva" anterior del Estado, característica del modelo keynesiano de una economía de bienestar estatal/mixta, fue en gran medida responsable de las inadecuadas tasas de crecimiento. Este modelo persiguió la intervención activa y directa del Estado en la distribución y producción de bienes y servicios seleccionados, en el uso del comercio, tasas de interés, controles de las tasas de cambio y precios, para generar empleo, ganancias e ingresos, y en el uso de impuestos y subsidios para proporcionar una cobertura amplia y un acceso igualitario a los servicios públicos. La planificación intervencionista, a través del uso de regulaciones y controles de la planificación, fue considerada necesaria para asegurar las metas urbanas del desarrollo a largo plazo, para proteger los intereses nacionales y a los consumidores de los fracasos del mercado.

La teoría neoliberal estableció que estas políticas, al interferir con la determinación libre del mercado de la ubicación de los recursos, y los sistemas para establecer precios e incentivos, llevó a mayores restricciones en el lado de la oferta. Se argumentaba que las burocracias del Estado asfixiaron la iniciativa, eran ineficientes, incompetentes, inflexibles e irresponsables a las señales de la demanda. La regulación excesiva protegió a las empresas de la competencia, incrementó los costos y frenó el crecimiento. Los altos gastos sociales, los impuestos a los ingresos y los salarios desincentivaron el crecimiento, los ahorros, la inversión y la empresa; los déficit presupuestarios fueron inflacionarios y los pagos de bienestar desalentaron el trabajo.

En virtud del significado de la intervención del Estado en la generación de restricciones al mercado, la teoría neoliberal propuso una reestructuración de la relación entre los gobiernos central y local, y el mercado. El papel del Estado en la producción, propiedad,

financiamiento, mercadeo y regulación debería ser "invertido", y sus actividades restringidas a la "habilitación del mercado". El gobierno debería ser una fuerza coordinadora y facilitadora en lugar de una intervencionista. La habilitación implicó facilitar y promover a los sectores de negocios formal e informal y a los empresarios, al proveer soluciones para la producción, distribución e intercambio de bienes y servicios urbanos. Donde fuera posible, el Estado debía retirarse de su provisión directa y en todos los casos exponerlos a las disciplinas del mercado. Con la remoción de obstáculos al mercado, la movilización de recursos, el fomento al empresariado, las habilidades y la innovación, se planteaba que la habilitación del mercado aumentaría la oferta de bienes y servicios; produciría crecimiento sostenible a largo plazo y beneficios en el empleo, y reduciría los precios de los bienes y servicios urbanos a niveles más asequibles.

Como instrumentos, se consideraron vitales las reformas políticas a nivel macroeconómico y sectorial, a fin de facilitar las fuerzas de mercado y crear el marco legal, institucional y financiero para la habilitación. Las medidas se dirigieron a la eliminación de distorsiones en los precios de mercado e incluían la liberalización de los controles del gobierno sobre las tasas de cambio, precios, techo de tasas de interés y restricciones al crédito, y la apertura del mercado al capital extranjero, productos y competencia, a través de la remoción de tarifas de protección y cuotas de importación.

La desregulación y las reformas reguladoras se consideraron esenciales para estimular el crecimiento y la competencia, y aumentar el acceso de empresas de pequeña escala y del sector informal a la tierra, el crédito, los servicios y los materiales de construcción. La privatización de la vivienda urbana, la provisión de infraestructura y los servicios se estimularon tanto con la venta directa al sector privado o de la contratación de trabajo, como por la vía de licitaciones competitivas, en proyectos habitacionales del gobierno central o local, e instituciones o proyectos de servicios e infraestructura. Aquí el papel del gobierno se limitó a organizar, proponer y monitorear el desempeño, el control técnico y la instrucción de los contratistas. Las políticas de contratación podían ser para favorecer empresas pequeñas o grandes, formales e informales, donde se considerara apro-

piado. Los gobiernos central y local podían usar también sus propios recursos para avanzar en las metas de habilitación del mercado. Las medidas comúnmente usadas incluían: la provisión de infraestructura base; el desarrollo de la tierra; la regulación de la construcción; la promoción de financiamiento para vivienda; y el acceso de empresas informales o de pequeña escala a crédito, servicios mejorados, asistencia técnica e instrucción en habilidades y administración de empresas. En la distribución de los recursos y contratos, los gobiernos podían diseminar los materiales de construcción, los métodos y tecnologías de base local.

La habilitación del mercado se realiza a través de una variedad de instituciones gubernamentales nacionales y locales. Las ONG también son ampliamente útiles para mediar entre el mercado y el gobierno local, y proporcionar consultas y recursos técnicos, legales, administrativos y económicos. Las instituciones focales pueden adquirir poder para habilitar el mercado y el gobierno local en áreas tales como la diseminación de investigación y las consultas sobre estándares y especificaciones; la instrucción y la asistencia técnica; el mercadeo y la revisión de proyectos.

Está claro que las estrategias de habilitación involucran una mayor reestructuración de las relaciones entre los sectores público y privado. Aunque la orientación ideológica general es la eliminación del Estado, en realidad lo que ha ocurrido es una nueva forma de articulación del capital público y privado, establecida a través de un marco de transferencia de activos, sociedades, relaciones mixtas de equidad, franquicias y concesiones. La redistribución resultante de las funciones reguladoras y productivas, y de los recursos humanos, físicos y financieros, se justifica en términos de los altos niveles de crecimiento, eficiencia y productividad. Sin embargo, las consecuencias políticas y sociales de esta nueva alineación del Estado y el capital no son bien comprendidas actualmente.

Ha surgido la preocupación porque el concepto del Estado incorporado en la habilitación del mercado ha reducido las metas de equidad y bienestar sociales comprendidas en las intervenciones del Estado, ya que el mercado no genera patrones de distribución de bienestar socialmente aceptables. El retiro del Estado a través de la

desregulación, privatización y el mercadeo ha cuestionado los objetivos de equidad básica contenidos en tales principios e instrumentos de planificación, como la función social de la tierra; el carácter público de los servicios; las tarifas diferenciadas; la tributación progresiva y los subsidios; y las regulaciones y normas de la planificación social y espacial. Esto ha ocurrido precisamente en el momento en que la situación social y económica de aquellos grupos cuyos intereses deberían haber sido protegidos por estas medidas, se ha deteriorado dramáticamente.

También se ha expresado preocupación porque algunos aspectos de la habilitación del mercado han sido motivados más por el deseo de aliviar las presiones presupuestarias derivadas de las metas de ajuste, que por la preocupación de maximizar las ganancias de la eficiencia. Existe temor de que desde esta perspectiva la habilitación sea vista más como vehículo para negar las responsabilidades tradicionales, que como uno para crear nuevas. Recientemente, la relación entre las estrategias de habilitación y las prioridades de ajuste orientadas a la exportación fue cuestionada, particularmente por disponer de las finanzas del Estado para favorecer al sector de bienes comerciales, y por orientar la producción del sector informal hacia mercados de exportación.

Asimismo, esta percepción del Estado, generalmente peyorativa, sostenida por la teoría neoliberal —como la fuente de "restricciones" del mercado, "los obstáculos al lado de la oferta" y las "distorsiones de precios"— ha llevado a un papel más pasivo que activo del Estado en la habilitación del mercado: la mayoría de recursos públicos se utilizaron para remover las restricciones del Estado, en lugar de estimular activamente la movilización de recursos.

Igualmente, los aspectos políticos de la habilitación del mercado están lejos de ser comprendidos. Ciertamente, sería ingenuo asumir la imparcialidad política de estas medidas o ignorar sus efectos políticos. Se ha sugerido que las medidas de privatización y habilitación han dejado seriamente en desventaja a los pobres y a parte de la clase media, y han beneficiado a los propietarios, en lugar de los arrendatarios, y a la periferia en vez de las áreas centrales de la ciudad. Estas consecuencias políticas están lejos de aclararse y se

plantea el interrogante: ¿cuál ha sido el efecto de la habilitación del mercado sobre la naturaleza y dinámica de las políticas urbanas?

Algunos han sugerido que la privatización de los bienes públicos y la entrega de los servicios, así como el uso creciente de las relaciones contractuales, pueden haber contribuido al debilitamiento de la influencia patrón/clientela y de las estructuras de poder tradicional en su distribución. Otros han sugerido que estas estructuras, o persisten en los nuevos arreglos, o han sido utilizadas para consolidar nuevas constelaciones de poder político. De este modo, aparece la pregunta: ¿las medidas de habilitación del mercado destruyen o consolidan las tradicionales estructuras de poder o crean nuevas?

Este es el caso de las políticas de habilitación, que han fortalecido políticamente a ciertos grupos y clases (sectores de empresarios pequeños y grandes, formales e informales, comerciantes, capital extranjero, monopolios de bienes raíces y otros) y debilitado a otros (sindicatos de sectores privados y públicos, los pobres urbanos, servidores civiles), lo cual ha generado nuevos alineamientos políticos y conflictos.

Es difícil visualizar cómo las políticas de habilitación del mercado pueden trascender los conflictos de interés entre los productores y consumidores y los reguladores, sobre la distribución de los recursos públicos urbanos, pregunta que también necesita investigación adicional. También han surgido cuestionamientos acerca de la habilidad de las ONG para mantener su neutralidad política en la medida que mantengan una dependencia contractual y financiera con los gobiernos nacional y local, y con las agencias internacionales.

Es claro que los métodos de habilitación, la estructuración del mercado y las relaciones del Estado en la provisión de los bienes y servicios urbanos han tenido un efecto profundo en la posición y el papel del profesional. Es posible decir que la presión por la eficiencia económica ha llevado a un reconocimiento positivo mayor del significado económico de la buena práctica arquitectónica, de diseño estructural y de planificación. Sin embargo, muchos profesionales aún tienen dificultades en aceptar la subordinación de los parámetros técnicos y sociales, por mucho tiempo sostenidos, a unos

más estrechamente definidos por el mercado. Es igualmente claro que muchos aspectos de la habilitación demandan un nuevo concepto de la práctica profesional, basada en una "orientación al servicio", que requiere el aprendizaje de nuevas y amplias destrezas, pero la consolidación y codificación de esta práctica está lejos de alcanzarse.

La desorientación de los profesionales urbanos se ha combinado, además, con los dramáticos cambios en las estructuras del empleo causados por la habilitación del mercado y las medidas de ajuste. El viraje del sector público al privado redujo la cantidad de profesionales de tiempo completo, especialmente en el nivel del gobierno central, y expandió el trabajo de tiempo corto y parcial contractual y de consultoría para las empresas contratistas, las ONG, las entidades públicas y privadas, y las instituciones focales. En algunos países, se ha reportado escasez de personal calificado en departamentos del gobierno local debido a los bajos niveles de remuneración. Asimismo, el excesivo énfasis en la capacitación y la asistencia técnica, así como la necesidad de personal adiestrado en la reelaboración de las regulaciones y normas, han creado oportunidades de empleo para nuevos profesionales. Sin embargo, debería contestarse a la pregunta: ¿cuál ha sido el efecto de la habilitación del mercado en la estructura del empleo y en las oportunidades de los profesionales urbanos?

#### LA HABILITACIÓN POLÍTICA Y LA REORGANIZACIÓN DEL ESTADO

El segundo de los tres modos de habilitación delineados en el modelo es la habilitación política, definida como una transformación en la estructura y función de los gobiernos central y local, las relaciones entre ellos, y sus relaciones con el mercado y la comunidad. La habilitación política se logra a través de la descentralización político/administrativa, la democratización, las reformas administrativas e institucionales, el difundido uso de las ONG y las organizaciones de base de la comunidad; y a través de la adopción de estrategias de habilitación hacia el mercado y la comunidad en la

distribución de los bienes y servicios públicos materiales y financieros.

La justificación para estas políticas se basa en una teoría coherente de las relaciones del Estado, con los gobiernos central y local, que usa técnicas y conceptos económicos para analizar el proceso político. Partiendo de que la óptima distribución de bienes y servicios sólo podía ser lograda a través del mercado, la excesiva centralización y burocratización del gobierno estaban entre las razones principales del porqué del fracaso de las anteriores estrategias de desarrollo. Las burocracias del gobierno central, particularmente aquellas asociadas con el modelo estatal de bienestar, fueron esencialmente ineficientes e injustas (tendiendo a beneficiar a la clase media), porque, en ausencia de disciplinas de mercado y de responsabilidad electoral, los burócratas tienen un interés personal en la maximización presupuestaria y en la sobreoferta de bienes y servicios a través del financiamiento del déficit. Los gobiernos centralizados se inclinan a las actividades de "efecto rodante" y de "búsqueda de renta" de grupos de interés corporativo, que llevan a la mala apropiación o inadecuada distribución de los recursos del gobierno. Las "deseconomías" de escala, asociadas con la excesiva centralización del poder y la administración, incluyeron: la disminución de la iniciativa e innovación, la proliferación de instituciones a menudo con jurisdicciones traslapadas; la "compartimentalización" profesional; la disminución de la responsabilidad, y los problemas crecientes de coordinación interinstitucional, especialmente a nivel local.

De manera similar, también se afirmó que el fracaso de las políticas anteriores, y en algunas versiones los enfoques basados en proyectos, se debió al débil, ineficiente, inflexible e irresponsable gobierno local que llevó a la maximización del presupuesto, al cortoplacismo; a una planificación, políticas técnicas y prácticas inadecuadas; al pobre mantenimiento; a la inapropiada generación de ingresos locales y a la deficiente recuperación de costos por cargos a los usuarios.

Las reformas de la política neoliberal estaban dirigidas a "reducir" al Estado, en línea con un ideal orientado por el mercado de un pequeño y eficiente servicio, o un Estado orientado al consumi-

dor, que aumentaría la iniciativa y reorientaría los gastos de bienestar. Habría recortes en el tamaño del servicio civil central, privatización de instancias públicas, techos en los gastos públicos y la introducción de la competencia, y disciplinas de mercado en las corporaciones públicas. Las relaciones entre los gobiernos central y local se reestructurarían al disminuir o estabilizar la contribución de las transferencias del gobierno central, mediante el uso de incentivos fiscales o multas para promover mejoras en la eficiencia local, y la estimulación de la competencia entre las autoridades locales. Habría una descentralización fundamental de poderes y recursos hacia el gobierno local. Se propusieron numerosos modelos que involucraban una línea de diferentes alternativas financieras, organizacionales e institucionales. En algunos países, las medidas de descentralización llegaron hasta un poco más que el fortalecimiento del gobierno central, representantes locales y la delegación de poderes a para-estatales nacionales descentralizadas.

En general, el gobierno central retuvo el control sobre las transferencias fiscales a las autoridades locales y reguló la planificación y ejecución de proyectos; mientras que a las autoridades locales se les dio un poder mayor para escoger, dar prioridad, planear e implementar proyectos y obtener ingresos de los servicios, impuestos locales y préstamos internacionales. Se dijo que esta descentralización daría una mayor responsabilidad; una base fiscal más vivaz; una coordinación local mejorada de los proyectos del Estado; una mejor recuperación de costos; un mejor mantenimiento; una mayor administración de los contratos; una mejor y más económica capacidad de servicios, y una distribución más equitativa de los gastos públicos. Sin embargo, se reconoció también que estas metas no podrían realizarse sin las políticas que fortalecieran la capacidad administrativa, institucional y de planificación de las autoridades locales. Esto podría lograrse a través de la construcción institucional, la capacitación, la administración técnica, un énfasis mayor en la planificación a través de incentivos más que de controles, el abandono del enfoque proyecto/unidad, y el viraje a programas a nivel de la ciudad o sectoriales, tales como el desarrollo de la tierra y el financiamiento de vivienda.



Cada vez en más países, la descentralización del gobierno local y el "empoderamiento" han sido asociados con la extensión y consolidación de los derechos democráticos y una reestructuración de la relación entre el Estado y la sociedad civil. Aquí, la descentralización toma la forma de representación de las comunidades locales a través de un consejo o asamblea, con fuertes poderes sobre el ejecutivo local. La democratización se identifica como un elemento clave en la habilitación política por varias razones: hacer a las elites locales responsables frente al electorado local disminuiría la incidencia de la búsqueda de rentabilidad; la representación expondría mejor las necesidades y prioridades locales; la libertad política es esencialmente productiva e innovadora; la democratización de la gestión urbana y la legitimación política de las autoridades locales son necesarias para obtener la reconciliación entre la eficiencia técnica y la efectividad social, esencial para una eficiente distribución de los servicios; la representación política es un requisito necesario para aumentar los impuestos locales y las tasas de recuperación de costos, y para el buen mantenimiento.

La descentralización y la democratización política prevveen el contexto en el que un gobierno local "empoderado" puede avanzar en las estrategias de habilitación con el mercado local y la comunidad. Aquí las actividades del gobierno local se convierten en una serie de prácticas sociales y políticas, a través de las cuales las demandas populares y las respuestas técnicas administrativas pueden negociarse, implementarse y mantenerse. Se espera que el gobierno local actúe como una fuerza para la habilitación en un estilo de desarrollo basado en la consulta, la participación de la comunidad y la responsabilidad. Las autoridades locales aumentan su papel al coordinar y facilitar la provisión de bienes y servicios a los hogares, organizaciones comunitarias, grupos de ciudadanos, grupos de autoayuda, cooperativas, ONG y a las diversas empresas del mercado. Las medidas comúnmente usadas incluyen: la provisión de infraestructura y servicios centrales; el acceso a la tenencia segura de la tierra, crédito, materiales de construcción, regulaciones y normas apropiadas, la instrucción o capacitación y la propagación barata de tecnologías, materiales y diseños locales. Las ONG, las instituciones focales

y los contratos estrechamente supervisados se usan ampliamente en la regulación de estas relaciones entre el gobierno local y la comunidad.

La habilitación política implica claramente transformaciones mayores en el papel del Estado y su relación con la comunidad y el mercado. Actualmente, está en debate una cantidad de principios. El discurso neoliberal reclama que la habilitación política no implica una reducción sino una distribución de las responsabilidades del gobierno, con el gobierno local como el elemento principal del "empoderamiento". Sin embargo, se expresó preocupación porque, aunque en la práctica las responsabilidades han sido transferidas, los recursos requeridos para ejercerlas no lo han sido. Esto causó la sospecha de que el entusiasmo por la descentralización se deriva más de los requisitos del ajuste para aliviar los déficit públicos nacionales y manejar la crisis de la deuda, que de las más amplias metas democráticas. Ciertamente, el Banco Mundial ha afirmado que el mayor elemento de las estrategias de habilitación es "liberar los recursos públicos lo más ampliamente posible". La experiencia de algunos países desarrollados también ha mostrado que la "descarga" de responsabilidades, para los efectos de las políticas de austeridad nacional, sobre los gobiernos locales, tiene un costo político cuando el quiebre entre los gobiernos central y local corresponde a una división del partido político. Este es el caso de la estimulación de los ingresos del gobierno local, proceso complejo y largo que, a pesar de las actuales reformas administrativas, no generará corrientes de ingresos significativas durante algún tiempo. Sin mayores transferencias del gobierno central en el período intermedio, se puede esperar que las tendencias actuales del deterioro urbano continúen por algún tiempo. La pregunta, por lo tanto, tiene que hacerse: ¿se relacionan las metas de la descentralización política más con los requisitos del ajuste que con los requisitos socioeconómicos y políticos internos?

El debate también se ha centrado en el significado de la habilitación política para el papel del gobierno central. Algunos analistas dan importancia a la relación entre la descentralización y las políticas de ajuste estructural que involucran los arreglos de "condicionalidad

política" con las agencias internacionales, ven un debilitamiento doble del gobierno central en los países menos desarrollados, a medida que el poder fluye hacia arriba, a estas agencias globales y, hacia abajo, a las unidades subnacionales.

La sabiduría de hacer del gobierno local el centro de gravedad político y administrativo ha sido cuestionado en varios ámbitos. En la mayoría de los países en desarrollo, el gobierno local es débil, ineficiente, no representativo y carece de competencia administrativa, institucional y técnica. Un enfoque basado en un "empoderamiento" inmediato, sin una habilitación efectiva, podría tener consecuencias serias, especialmente en aquellos países que carecen de una tradición de gobierno local. Algunos han especulado que la transferencia de poderes a las autoridades locales, con una capacidad de ejecución débil dentro de un clima general de fortalecimiento de los intereses del sector privado, puede llevar sólo a una carencia de regulación. Los gobiernos locales varían grandemente en tamaño, población y en sus bases de ingresos, reales y potenciales. En ausencia de medidas de igualamiento fiscal, podrían descubrirse entre ellos significativas desigualdades socioeconómicas, espaciales y ambientales. Los efectos del desarrollo de doble velocidad, "centrado alrededor del municipio", podrían ser particularmente nocivos en las áreas urbanas. En muchos de los países en desarrollo, el crecimiento urbano ha caído en varias áreas municipales. La "fragmentación municipal" resultante ha llevado a diferentes modalidades de desarrollo urbano; diferentes regímenes reguladores e irracionalidades en el mercado de la tierra, y la ubicación y capacidad de la infraestructura técnica y los servicios. En virtud de estas características, muchos planificadores ven la fragmentación municipal como un problema mayor y visualizan con alguna preocupación el efecto del incentivo de las "fuerzas Tiebout" sobre la planificación integrada y efectiva. En este contexto, habría que hacerse dos preguntas: ¿intensificará la descentralización política aún más los problemas asociados con la fragmentación municipal de las áreas urbanas? y ¿podrían introducirse las medidas de descentralización antes, después o como parte de un extenso paquete de reformas que armonicen las divisiones político-administrativas con las realidades urbana, espacial y ambiental?

La habilitación política también requiere cambios fundamentales en la naturaleza de las políticas de planificación urbana y ofrece nuevas oportunidades para cambios en la práctica profesional. En general, ha habido un viraje de la planificación de regulación centralizada que intenta usar planes maestros, regulaciones prescriptivas y normas específicas para guiar el desarrollo urbano hacia el deseado fin del Estado. En su lugar, se sugiere la más modesta meta de orientación y modificación del desarrollo urbano, a través de la "planificación del desarrollo" basada en el consenso sobre una estrategia urbana delineada que incluya objetivos regionales y ambientales. La planificación del desarrollo implica el uso de incentivos en lugar del control, de regulaciones relajadas y prescriptivas y de normas de desempeño. Algunos profesionales dudan si estos poderes son suficientes para garantizar una postura de planificación activa, dadas las demandas y problemas urbanos que se generarán al liberalizar los mercados y las comunidades habilitadas.

También se ha expresado preocupación acerca de que el modelo dominante de descentralización política esté basado en una racionalidad excesivamente funcionalista con los diferentes niveles (gobiernos central y local, y comunidad), siendo caracterizada por las diferentes funciones que realizan en el ciclo de planificación. Algunos han dicho, sin embargo, que los diversos niveles de planificación deben organizarse para que correspondan a las realidades espacial y ambiental, cuya compleja totalidad requiere en cada escala una planificación territorial integrada. En su ausencia, argumentan que habrá una provisión separada y descoordinada de los bienes y servicios, lo cual llevará al desperdicio y la ineficiencia. Aquí, la práctica profesional implica la integración de herramientas cognoscitivas, con técnicas de participación (sistemas de información geográfica, sistemas de apoyo a decisiones, educación de planificación participativa).

También se ha dicho que en su rigurosa aplicación de las técnicas y categorías económicas para comprender todos los aspectos de la conducta humana, la teoría neoliberal ha incomprendido o degradado conceptualmente el significado de los diferentes contextos

políticos, sociales y culturales en los que operan los mercados, y el impacto de sus políticas en estos contextos.

Esto ocurre a pesar del hecho que la habilitación, democratización y descentralización efectivamente significan la politización intensificada del proceso de desarrollo urbano. Realmente, algunos críticos han dudado de las credenciales democráticas de la teoría neoliberal del Estado. En algunos países desarrollados, el carácter general de un pequeño y eficiente Estado, involucrado en una relación de oferente-cliente con los usuarios de sus servicios, ha chocado con la relación tradicional representante/ciudadano incorporada en el concepto de derechos democráticos. A pesar del énfasis puesto en la rendición de cuentas y la responsabilidad, la privatización y contratación externa han alejado a la población local del acceso a los representantes del gobierno local.

Puede decirse que los riesgos políticos asociados con la habilitación política han sido subestimados, minimizados o ignorados por los formuladores de la política neoliberal, pero se pueden proporcionar numerosos ejemplos de estos riesgos. La autorización del gobierno local puede llevar a una exacerbación de los conflictos étnicos, religiosos y regionales, y a la fragmentación de la conciencia nacional. Es ampliamente reconocido por los partidos de gobierno que la descentralización política al nivel del gobierno local frecuentemente "empodera" a la oposición política. La privatización o contratación de los activos públicos y los servicios a corporaciones extranjeras puede generar conflictos políticos. En las comunidades, el reconocimiento y el "empoderamiento" de las ONG y OBC es a menudo rechazado porque puede socavar las estructuras y fidelidades del partido tradicional.

Tampoco son claramente comprendidas las cuestiones políticas involucradas en los intentos de democratizar la gestión urbana. La resistencia de los administradores y técnicos, sobre la base de criterios técnicos, a los intentos políticos de asegurar el control sobre la entrega de los servicios, ha sido evidente. Otros han argumentado que las estructuras de poder tradicional y patrón/clientela pueden fortalecerse con la democratización y descentralización. Los mandos políticos regionales y locales pueden ejercer mayor control sobre los

recursos del Estado y usarlos para consolidar su apoyo electoral, o favorecer con estas políticas a los sectores de la nueva clientela política. Algunos analistas han anotado que en algunos países donde los Fondos Nacionales de Solidaridad se han canalizado a través de los gobiernos locales, su distribución se ha guiado frecuentemente por criterios políticos más que por los de bienestar. También se ha centrado la atención en el significado político del cambio de proyectos a programas. Es claro que en el pasado una ventaja perseguida en el modo de proyectos de la distribución de los bienes y servicios urbanos fue la oportunidad que éste ofreció para el patrocinio de los partidos políticos ("patrocinio de proyectos"), un fenómeno que resultó en la atomización de las luchas políticas urbanas. Sin embargo, las operaciones a nivel de la ciudad y de programa podrían ofrecer un mayor campo para la organización horizontal efectiva de los movimientos sociales urbanos.

La habilitación política también demanda cambios fundamentales en el papel del profesional. Se requiere una reorientación profesional a medida que se descartan las prácticas, principios e instrumentos tradicionales, y se asumen nuevas responsabilidades (por ejemplo: construcción institucional y de capacidades, el mejoramiento, la administración de contratos, la programación, regulación, capacitación y asistencia técnica). La democratización de la planificación y gestión urbanas implica una negociación sobre la distribución de los bienes y servicios, y de las prácticas institucional, administrativa y técnica para generarlas y administrarlas. El personal técnico se inclinará por resistir estas medidas sobre la base de que ellos pueden fortalecer la eficacia a expensas de la eficiencia. Se suscitan conflictos sobre las normas urbanas y de vivienda, las regulaciones, densidades, área construida e indicadores ambientales, el acceso de los pobres y las prioridades de política. La transferencia de autoridad de los planificadores a los ejecutores, y la politización general de lo que es considerado como "la esfera de la pericia técnica", demandarán cambios fundamentales en las actitudes y práctica profesionales, que implican flexibilidad, persistencia, comunicación y "sabiduría" política.

La habilidad del personal profesional para hacer ajustes

dependerá grandemente de su formación y motivación, en los que la seguridad laboral, las adecuadas recompensas monetarias, una clara estructura de promoción de la profesión y la habilitación del status profesional serán decisivos. No está claro si estas condiciones se cumplen, por las bajas tasas salariales en el sector público local, el amplio recorte de servidores civiles en el gobierno central y las tendencias hacia el trabajo por contrato. En general, poco se conoce acerca de los cambios en la estructura del empleo y de las oportunidades para los profesionales urbanos que han acompañado la descentralización. Las preguntas más importantes que necesitan aclararse son: ¿existen más trabajos creados para profesionales en el gobierno local que los que se pierden en el nivel central? y ¿ha generado la expansión en el mercado laboral de trabajo en las ONG y consultorías privadas escasez de personal calificado en el sector público local?

#### LA HABILITACIÓN DE LA COMUNIDAD Y EL PAPEL DE LOS PROFESIONALES

El tercer modo de habilitación identificado en el modelo es la habilitación de la comunidad, que puede definirse como una estrategia de los gobiernos central y local para coordinar y facilitar los esfuerzos de la comunidad y las organizaciones de base comunitarias para iniciar, planificar e implementar sus propios proyectos, según los principios de autodeterminación, autoorganización y autoadministración.

El modelo muestra que hay varios elementos que forman la estrategia de habilitación de la comunidad, pero, indudablemente, el más importante es la creciente importancia del principio de participación de la comunidad.

Los creadores de la política neoliberal han reabordado el papel de la participación comunitaria en concordancia con una ideología que hace énfasis en la primacía de las responsabilidades comunitarias y de la familia sobre las intervenciones institucionales, y la necesidad para la movilización de los recursos de una sociedad civil revitali-

zada para llenar los vacíos de recursos entre la necesidad y las capacidades del mercado y el Estado.

Esta posición contrasta agudamente con las actitudes y políticas previas hacia la participación comunitaria. En los años cincuentas, en el período de modernización, los formuladores de política generalmente rechazaron promover a la comunidad y a las organizaciones de base, porque su involucramiento contradecía la lógica de los métodos de planificación centralizados, y aceptaron formas de distribución de bienes y servicios convencionales. A menudo, el fracaso para aceptar la participación se atribuyó a los valores y actitudes egoístas y anómalos de los pobres, a quienes se identificó con los rasgos sociales y psicológicos de una condición de "cultura de pobreza" o "marginalidad".

Sin embargo, en los años sesentas, la creciente crisis en los métodos y sistemas convencionales de entrega de los bienes y servicios urbanos, y la búsqueda de mecanismos políticos para consolidar las identidades nacionales y contener las inquietudes civiles llevaron a la aceptación de un concepto de participación de la comunidad de "sudar la equidad". En numerosos países, hubo una rápida proliferación y expansión de sistemas de desarrollo nacional comunitario que organizaron comités locales en una jerarquía vertical administrada por una dependencia estatal central (usualmente el Ministerio de Gobernación). La asistencia material, financiera y técnica para proyectos locales se condicionó a menudo a una contribución equiparada de trabajo comunal de autoayuda y contribuciones financieras.

En los años setentas, el modelo "sudar la equidad" de participación de la comunidad fue promovido en asentamientos de lotes, de servicios, asentamientos ilegales y en proyectos de mejoramiento de tugurios. Aquí, las instituciones de los gobiernos central y local tomaron las principales iniciativas de planificación, las decisiones, supervisión, implementación y mantenimiento de los proyectos, y la participación de la comunidad se limitó a la contribución del trabajo de autoayuda para la construcción de viviendas, la instalación de infraestructura y algunos servicios (por ejemplo, limpieza de desagües). En los años ochentas, la participación de la comunidad en



proyectos se expandió para incluir la consulta sobre los diseños y los planos, y un mayor papel en la implementación y mantenimiento, aunque en general se aceptó preferentemente la subcontratación individual de constructores informales, a la contribución de autoayuda en el levantamiento de viviendas. Las ONG tomaron un papel de intermediarias, iniciadoras y ejecutoras en este tipo de proyectos.

No obstante, al final de la década pasada, las limitaciones de este modo de participación de la comunidad fueron evidentes. En términos económicos, la reducción en los costos de trabajo, atribuible a la contribución de la autoayuda, fue más que neutralizado por los costos administrativos que a menudo eran más altos que en los proyectos convencionales. Los proyectos fueron puestos más allá del acceso económico de los pobres, quienes los vendieron o rentaron entre ellos mismos. Dentro de los proyectos de mejoramiento, los beneficios tendieron a fluir hacia los propietarios, mientras los costos fueron pagados por los arrendatarios. Los intentos de planificación integrada se caracterizaron por largos atrasos, desperdicio de recursos, conflictos entre instituciones, indefinición de responsabilidades, falta de coordinación, y las disputas entre comunidades. El modo de proyecto de entrega de los bienes y servicios, y el ámbito restringido de participación dio por resultado el uso de criterios subjetivos peculiares o políticos en la selección y desarrollo de proyectos.

Las áreas centrales del interior de la ciudad fueron a menudo eludidas debido a las dificultades políticas, y a que las comunidades y barrios fueron en general seleccionados con base en lealtades políticas y redes de clientelismo. El criterio político determinó muchas veces quiénes de la comunidad se reconocerían como líderes dentro del proyecto. La operación de los planificadores con "criterio técnico" terminó eludiendo las comunidades más pobres, debido a las dificultades de recuperación de los costos o a la incompatibilidad del proyecto propuesto con el plan maestro. Muchas veces fueron utilizados criterios abiertamente subjetivos, como el conocimiento previo de una comunidad o una opinión acerca de su "dinamismo". Dentro de los proyectos, la participación comenzó sólo después de que habían sido escogidos los participantes, las metas determinadas y la ubicación, mientras que la presión por los funcionarios del

proyecto llevó comúnmente a la aceptación de una agenda para la exposición basada en el ciclo del proyecto. El uso de criterios particulares en la selección e implementación de proyectos, y en las restricciones sobre la participación de la comunidad, resultaron en una planificación irracional, en el aumento de las desigualdades entre los pobres, en un aumento en los conflictos comunales y en la atomización no-reproducción de las experiencias del proyecto.

A principios de los años noventas, estas dificultades llevaron a una revaloración fundamental del papel de la participación comunitaria en el contexto de la Teoría de Habilitación. Se dijo que las comunidades debían ser sujetos, no objetos, de la planificación, y que el centro del poder organizacional y la toma de decisiones debía descansar en la comunidad y en las organizaciones de base habilitadas por las acciones de los gobiernos central y local. La habilitación de la comunidad difirió de las versiones anteriores de participación comunitaria en tanto que cambió el foco organizacional en el sistema de planificación de las comunidades; implicó el ejercicio de poderes vitales en la toma de decisiones por parte de estas organizaciones; implicó alguna medida de control independiente del material y de los recursos financieros; y legitimó a las organizaciones comunitarias dentro de una trama de relaciones legales e institucionales. También implicó una mayor reestructuración de las relaciones entre los gobiernos central y local, y la comunidad. Aquí, los gobiernos central y local iniciaron una serie de medidas y reformas que coordinaron y facilitaron bastante a las comunidades "empoderadas" para construir su propia competencia en el inicio, planificación, instalación, operación, administración y mantenimiento de la distribución de los bienes y servicios urbanos, según las decisiones y prioridades establecidas por ellos mismos.

Las opiniones difieren sobre el grado de autonomía en la toma de decisiones que debiera conferirse a la comunidad y a las organizaciones de base en las estrategias de habilitación. Algunos proponen que las comunidades autodeterminadas, autoorganizadas y autoadministradas sólo pueden lograrse si se las convierte en organizaciones principales que regirán la gestión urbana futura. Otros creen que los poderes de la comunidad deben llevarse al máximo

sólo en aquellas actividades donde hay una clara conexión entre el esfuerzo de la contribución y el beneficio del rendimiento, y en otras actividades deberían compartir las decisiones sobre la distribución de los recursos públicos. Unos más hacen énfasis en que la participación máxima no es necesariamente óptima y que el nivel apropiado de participación depende del "diálogo político" con la comunidad. En todos los casos, se hace énfasis en que la organización de la comunidad y su liderazgo deben representar los intereses de toda la comunidad y deben ser responsables para con ellos.

En el marco de la habilitación de la comunidad, la relación entre el gobierno local y las organizaciones comunitarias está determinada por la "planificación participativa" definida como participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre las metas y prioridades, cuya legitimidad es aceptada por las autoridades locales, guías para la planificación. Estas opciones deben armonizar con las metas estratégicas de largo plazo, y la decisión final sobre el rango de opciones presentadas es hecha por la comunidad. Esta moviliza recursos humanos y financieros locales, y los esfuerzos son habilitados a través de una serie de medidas planificadas flexiblemente, en donde los profesionales adoptan un papel consultivo. Estas medidas incluyen: garantías de seguridad en la tenencia de la tierra; provisión de servicios a costos razonables; extensión de crédito barato, flexible y no discriminatorio; la ubicación de un componente "libremente disponible" del presupuesto del proyecto a la organización de la comunidad; provisión de herramientas, equipo y capacitación; ablandamiento de códigos y regulaciones de construcción; promoción de tecnologías, materiales de construcción y componentes locales de bajo costo y apropiados; focalización de subsidios directos a los pobres en forma de servicios o transferencias directas en efectivo, y coordinación de diferentes responsabilidades a través de comunicaciones de apoyo y de oficinas de información local.

En algunos modelos de habilitación de la comunidad, las relaciones entre las organizaciones de la comunidad y las autoridades locales se regulan por contratos, definidos por los derechos y obligaciones, el flujo de fondos, y los arreglos para la construcción y mantenimiento de las facilidades propuestas. Los contratos de la

comunidad pueden negociarse entre el gobierno local y las comunidades, para la construcción de trabajos secundarios (desagües laterales, calles, pavimentos, saneamiento en el lugar, recolección primaria y tratamiento de desechos sólidos, construcción de edificios comunales y otros). Se espera que las comunidades realicen una colaboración laboral colectiva, pero también están legalmente autorizadas a subcontratar partes de los proyectos a cooperativas del lugar o a empresas de pequeña escala. Las autoridades locales también pueden negociar contratos de gran escala para trabajos grandes (infraestructura central, nuevos proyectos de vivienda, entre otros) con empresas del sector formal (habilitación del mercado). Los grandes contratistas pueden en cambio subcontratar partes de los proyectos a las comunidades, pero no se requiere contribución de trabajo de autoayuda. En todos los casos, la autoridad local organiza el ofrecimiento y supervisa la calidad y el control técnico.

La habilitación de la comunidad también asigna un significativo papel a las ONG como mediadores entre el gobierno local y la comunidad. En general, las ONG proveen asesoría técnica, administrativa, legal o económica a las organizaciones de base comunitarias, y adoptan un papel de defensa para la comunidad en relación con el gobierno local. La defensa de una ONG de una organización comunitaria es a menudo considerada como un requisito para el apoyo del proyecto. En algunos casos, las ONG son contratadas por las autoridades locales para administrar proyectos o partes de proyectos bajo su supervisión financiera y técnica. Las ventajas de usar a las ONG de esta manera son: imagen de objetividad no partidista; flexibilidad y compromiso; conocimiento de las condiciones locales; y habilidad para generar vínculos locales.

Algunos modelos de habilitación también "empoderaron" (de nuevo generalmente a través de relaciones contractuales) a alguna "institución de apoyo externa" o "instancia focal", para coordinar y monitorear el apoyo institucional y proveer servicios de respaldo, como la diseminación de investigación en normas apropiadas, tecnologías, materiales locales, productos y componentes, asesoría sobre equipo y herramientas; y capacitación vocacional y en administración del proyecto.

El papel del gobierno central en la promoción de la habilitación de la comunidad se produce en concordancia con el papel destacado del Estado en la formulación de política y la descentralización de las funciones de implementación para el gobierno local. El papel del gobierno central es proveer las condiciones generales que permitan que ocurra la habilitación a niveles local y comunitario, a través de reformas legales, organizacionales, reguladoras y políticas, y la distribución de recursos materiales y financieros. Las reformas legales fundamentales requieren generalmente que se conceda status legal a estas organizaciones, por el amplio uso de relaciones contractuales, la distribución de recursos públicos más débilmente regulados, la transferencia de propiedad de proyectos a organizaciones de base comunitarias y el deseo de establecer "sociedades" públicas/comunitarias a partir de la igualdad formal. Se ha ejercido presión internacional sobre los gobiernos centrales recalcitrantes para que introduzcan las garantías de los derechos humanos a las mujeres, los jóvenes, los ancianos y los discapacitados, dentro de los códigos legales nacionales. Algunos gobiernos también consideran necesario reformular su legislación nacional sobre las estructuras políticas y administrativas de las organizaciones de la comunidad y de las ONG a fin de garantizar la propiedad y representatividad de estos organismos, sus líderes y comités. Las reformas de las regulaciones nacionales referidas a la propiedad y transferencia de la tierra, la provisión de servicios y el desarrollo urbano son, a menudo, revisadas para fomentar las estrategias de habilitación de la comunidad. Estas estrategias, en general, están mejor servidas y aplicadas cuando se persiguen reformas políticas mayores hacia la democratización. En algunos países, la habilitación directa del gobierno central a las comunidades ocurre cuando se adelantan créditos y financiamiento de proyectos a las comunidades seleccionadas u ONG a través de los Fondos de Solidaridad Nacional.

Las metas de la habilitación de la comunidad varían según el grado de habilitación perseguido. Los objetivos económicos se buscan ampliamente, incluso los logros de eficiencia derivados de un compromiso psicológicamente más fuerte al proyecto por parte de la comunidad, un uso más eficiente de los recursos y movilización, y

proyectos mejor diseñados. La habilitación también es vista como esencial para introducir o aumentar los impuestos locales de propiedad, garantizar la recuperación de costos sobre los cargos a los usuarios, y para un mantenimiento eficiente y efectivo de los bienes y servicios. El aumento de la responsabilidad y la representación —se argumenta— también cortará la corrupción y el particularismo en la distribución de bienes y servicios. Algunos arquitectos y planificadores dicen que, en el marco de la habilitación de la comunidad, su profesión puede usarse para ayudar a fortalecer las identidades locales y populares. En la izquierda, algunos afirman que la habilitación de la comunidad y la planificación participativa en el contexto de democratización puede abrir el camino para alianzas en comunidades y organizaciones de base que fortalecerán la posición de los pobres urbanos.

El debate sobre la habilitación de la comunidad se ha centrado alrededor de la cuestión de la naturaleza y papel del Estado y la comunidad, las políticas de habilitación de la comunidad y el cambiante papel del profesional. En general, los críticos se han centrado en la perspectiva extremadamente funcionalista, "economicista" y consensual del Estado y la comunidad, proyectada por los formuladores de políticas, y la ausencia general de apreciación de los conflictos de intereses entre Estado, mercado y comunidad, que se manifiestan en el proceso del crecimiento y desarrollo urbano. Más aún, se dice que las políticas de habilitación de la comunidad pueden exacerbar o disminuir estos conflictos así como generar nuevos. Otros dicen que algunos de estos conflictos de interés están tan profundamente arraigados que hace imposible el ideal fundamental de las comunidades de ser autodeterminadas, autoorganizadas y autoadministradas. Una pregunta general que requiere análisis entonces es: ¿las políticas de habilitación de la comunidad reflejan o trascienden los conflictos de intereses involucrados en el crecimiento y desarrollo urbanos?

Si las políticas de habilitación de la comunidad son examinadas en el contexto de las relaciones entre los intereses sociales, económicos y políticos, y el Estado, el mercado y la comunidad, se puede identificar una serie de asuntos.

Los vínculos entre el gobierno y los intereses especiales en el desarrollo urbano han sido reconocidos hace mucho por propietarios de tierra, constructores, financieros, productores de materiales de construcción, entre otros. En muchas áreas, la habilitación del mercado es aceptada por estos intereses, porque fortalece su fuerza económica y política, y tiene recompensas económicas positivas. En otras áreas donde las políticas amenazaron estos intereses, persistirán los conflictos con el gobierno. Como evidencia, analistas han señalado la oposición de los propietarios de la tierra y los intereses de la industria de la construcción al énfasis sobre las actividades de mejoramiento, en lugar de la creación de un nuevo "stock" de viviendas, y la carencia de esfuerzos serios para comercializar, a bajo costo, materiales de construcción y tecnologías locales.

Ciertamente, se requiere más investigación sobre los favorecidos y desfavorecidos en los sectores formal e informal que realizan políticas de habilitación para el desarrollo urbano, y acerca de sus posiciones políticas.

El apoyo desde estos intereses a la habilitación de la comunidad también puede estar basado en el reconocimiento de sus imperativos económicos: la incapacidad de aumentar los impuestos locales, y de lograr la completa recuperación de costos y del pago de las cuentas de mantenimiento sin participación, ni representación. Sin embargo, la habilitación completa de la comunidad es, a menudo, temida por estos grupos, debido al desarrollo de conflictos de interés económicos y políticos. Realmente, un argumento común es que la renuencia del gobierno a fortalecer las comunidades proviene de la creencia de que la expansión de la participación lleva a la intensificación de estos conflictos de interés a lo largo del camino de la transformación social.

El apoyo a estas políticas puede ser esperado de grupos particulares y comunidades, en tanto que ellos representan una mejora en arreglos anteriores. En este contexto, el significado de las tradiciones preexistentes y de una cultura de organización comunitaria afecta la factibilidad de las políticas de habilitación de la comunidad. Al mismo tiempo, el apoyo sostenido por las comunidades para estas estrategias debe depender de un flujo de beneficios mínimamente

equivalente con sus esfuerzos y obligaciones. La planificación participativa efectiva y eficiente depende de un "acuerdo social". Sin embargo, es un punto discutible si las estrategias de habilitación de la comunidad pueden sostener el apoyo popular y desarrollar estructuras de larga duración, cuando están siendo articuladas por un Estado que está urgido de abandonar las metas de equidad y bienestar en la búsqueda del crecimiento económico, que impone políticas de austeridad con una distribución injusta de costos sociales, y que aumenta la carga de impuestos al usuario de bajos ingresos. Sea lo que resultare, dos preguntas necesitan ser seriamente estudiadas: ¿en qué circunstancias entran en conflicto las metas de habilitación del mercado y de la comunidad? y ¿qué coalición de intereses económicos y políticos en el Estado se requiere para avanzar en las políticas de habilitación de la comunidad?

Quizá las contradicciones entre las políticas de habilitación y los conflictos de interés se revelan mejor en el área central de la ciudad. Debido a la continuación de las políticas para asegurar la renovación y el desarrollo urbanos, la ausencia general de una política para el alquiler de viviendas, el continuo descuido de las áreas del interior de la ciudad y las políticas que aumentarán los impuestos sobre la propiedad y los cargos al usuario, abolirá los controles de alquileres y reducirá la cobertura de subsidios, es difícil ver cómo los pobres apoyarían las medidas de habilitación. Realmente, los gobiernos han estado renuentes a "empoderar" a las organizaciones de base en áreas del interior de la ciudad, porque éstas crean obstáculos al ejercicio de los poderes de planificación política y económica (por ejemplo, las compras compulsivas), necesarios para facilitar no a los pobres, sino a favorecer los intereses de propiedad comercial vinculados con la renovación urbana, el desarrollo de los proyectos para sectores de altos ingresos, y la conversión del uso de la tierra de residencial a comercial y público. Algunos han dicho que el Estado tiene un interés inherente en el incremento de los alquileres y de los ingresos por impuestos en áreas del interior de la ciudad. La "no conflictividad" del concepto de habilitación de la comunidad en las áreas del interior de la ciudad es difícil de aceptar. Actualmente, se discuten los problemas asociados con el desplazamiento involuntario, el



desalojo y el restablecimiento obligatorio, y es ampliamente aceptado que la cantidad de personas involucradas aumentará sustancialmente en el futuro. Sin embargo, apenas se ha planteado la pregunta: ¿existe una contradicción entre la habilitación de organizaciones comunitarias locales y la capacidad del Estado para reestructurar las áreas en el interior de la ciudad en búsqueda de una necesidad económica percibida?

La oposición de intereses dentro de los gobiernos local y central a la habilitación de la comunidad no debería desestimarse y es la fuente de mucha resistencia a las nuevas políticas en varios países. Estos intereses no están explícitamente tratados con las actuales teorías y se necesita investigación para identificar su naturaleza.

La habilitación de la comunidad puede revelar también conflictos de interés entre los gobiernos local y central. Aquí, la mayoría de los problemas políticos gira alrededor de la pregunta de los efectos de la habilitación de la comunidad sobre el partido local tradicional y sobre las estructuras de poder y su relación con las estructuras de poder nacional. En la izquierda, el apoyo para estas políticas se ha basado en su potencial para aumentar la movilización política y la conciencia social. Ciertamente, una cuestión de sumo interés político es ¿crea la habilitación de la comunidad una nueva alineación de fuerzas sociales y políticas dentro de las organizaciones de la comunidad o fortalece las estructuras tradicionales patrón/clientela y las fidelidades políticas?

Una cuestión interesante que ha recibido poca atención es la relación entre las políticas de habilitación de la comunidad y las estructuras centralizadas de desarrollo comunitario creadas en el pasado. Un número de preguntas se presentan por sí solas: ¿se implementarán las políticas de habilitación de la comunidad dentro de las estructuras de desarrollo comunitario existentes o al lado de ellas?, ¿deberían ser descentralizadas y democratizadas las estructuras de desarrollo comunitario para permitir federaciones locales de comunidades reconocidas? y ¿requiere el desarrollo de un sistema comunitario de abajo hacia arriba la abolición de las centralizadas estructuras de desarrollo comunitario existentes?

Dado que estos sistemas fueron a menudo creados en el pasado

para reafirmar las prioridades del desarrollo nacional en la planificación urbana local y rural, no es difícil predecir fuertes conflictos políticos centro/locales en relación con estas cuestiones.

También se ha expresado preocupación acerca del concepto de "comunidad" incorporado en las actuales políticas de habilitación. Se argumenta que el concepto de comunidades, como grupos humanos de alto nivel de interacción social y con metas comunes, ha llevado a la tendencia de sobreestimar su homogeneidad y comunidad de intereses.

El significado de la diferenciación interna, la heterogeneidad y de los intereses en conflicto dentro de las comunidades no ha sido completamente apreciado por las políticas de habilitación de la comunidad.

Las fuentes de esta heterogeneidad son bien conocidas: etnicidad, cultura, alianza política, status migratorio, destrezas ocupacionales, status de tenencia, tamaño de la familia, status de empleo, niveles de educación, diferencias de ingreso y otras. Los asuntos de preocupación incluyen la tendencia de ciertos grupos de dominar las organizaciones y recursos de la comunidad e introducirlas en sus propios intereses; las dificultades para convertir poblaciones transitorias en organizaciones comunitarias sostenibles; los problemas de "comunidades dentro de comunidades"; la articulación de estructuras y fidelidades tradicionales con estructuras político/administrativas "modernas"; la distribución equitativa de obligaciones y beneficios entre los arrendatarios y propietarios; y la politización de los asuntos de la comunidad bajo la dinámica de competencia de los liderazgos políticos. Se ha dicho que la "homogeneización" de la comunidad ha cegado a los formuladores de política hacia el impacto de estas diferencias en las políticas de habilitación, y el efecto de las políticas de habilitación sobre estas diferencias. Es aceptado generalmente que cuanto más pequeña y menos heterogénea sea la comunidad, mejores son las oportunidades para la habilitación de la comunidad. Sin embargo, la realización de grandes programas a través de pequeños proyectos implica altos costos administrativos y economías de escala descontadas, mientras que la revisión de los participantes en los proyectos es políticamente muy controversial e impracticable. Los

critérios para definir y "empoderar" a las comunidades necesitan, por lo tanto, ser aclarados: ¿cuáles criterios deben usarse para la definición y reconocimiento legal de las comunidades y las organizaciones de base? y ¿qué medidas son necesarias para asegurar la responsabilidad y la naturaleza representativa de estas organizaciones?

Los problemas de politización asociados con las políticas de habilitación también afectan el papel de las ONG. En años recientes, la creciente dependencia de las ONG en los contratos con los gobiernos local y central, y la ayuda de las agencias internacionales ha generado dudas en las comunidades de base sobre su imparcialidad política; y algunos gobiernos han identificado vínculos internacionales con ONG locales como un camino de sobrepasar el control del gobierno central sobre la dirección del desarrollo urbano y rural. Donde los costos de las ONG han sido asumidos por la administración pública local, las dudas han sido lanzadas por algunos, en torno a si los costos administrativos totales involucrados merecen el beneficio percibido de eficiencia y si éstos son sostenibles en una gran escala.

Un problema mayor es que, a pesar de algunas aclaraciones importantes y las interpretaciones del concepto de participación comunitaria dentro de la esfera de la toma de decisiones, existen dudas precisamente acerca de cuánto poder, autoridad y responsabilidades transferirán estas políticas a las comunidades. En la derecha, el énfasis ha sido puesto sobre la integración de las comunidades dentro de las estructuras de poder, sociedades y reparto de poder; mientras que en la izquierda la habilitación se ha visto como un viraje hacia una coalición descentralizada de las comunidades autónomas y "empoderadas". Aun cuando se dice que el viraje de los poderes en la toma de decisiones debe guiarse por criterios de eficiencia para la distribución de los servicios, el proyecto de implementación y mantenimiento está lejos de tener certeza sobre el nivel en que residirán los poderes de decisión.

Las ideas actuales sobre la habilitación de la comunidad son de gran interés para los arquitectos y planificadores, porque se relacionan con debates de los años setentas y ochentas en cuanto a las

diferencias entre sistemas "autónomos" y "heterónomos" construidos y administrados bajo el mismo "control de los habitantes".

Asimismo, difícilmente sorprende que la habilitación de la comunidad también ha traído otra de las mayores preocupaciones del discurso profesional en el pasado reciente —el papel del profesional, la práctica de los planificadores y los arquitectos—. Es en el contexto de la habilitación de la comunidad en donde ocurrirán los cambios más significativos en este papel. Está claro que la habilitación involucrará una politización sin precedentes de la práctica profesional y los profesionales tendrán que desarrollar habilidades especiales en esta área. Se requiere una confianza en el contacto personal directo; y una comprensión de las consecuencias de la rápida modernización de los habitantes urbanos, y la complejidad de intereses involucrados en el servicio urbano, el saneamiento y las cuestiones ambientales. Entre los asuntos que necesitan cuidadosa consideración profesional se encuentran el significado de la informalización de la economía y la necesidad de flexibilizar los usos del suelo en los diferentes niveles de la planificación. La elevación de las expectativas y confianza en el status material de la gente y la amplia mercantilización del proceso de construcción también deben tomarse en cuenta. En general, una aceptación profesional de las más bajas normas, y una administración flexible y presupuestada también parecen ser cualidades necesarias. Una función de servicio en lugar de una de supervisión es considerada esencial al igual que lo es el énfasis creciente en la capacitación y la asistencia técnica.

Muchos de los actuales problemas en el discurso profesional sobre la habilitación se centran en el fracaso de diferenciar sus tres formas —mercado, política y comunidad— y la tendencia a igualar la habilitación con una de estas formas. Sin embargo, la importancia a estas formas varía de acuerdo a cada país. En general, la habilitación del mercado ha sido la más común, y la habilitación política menos que ésta, mientras que los ejemplos exitosos de habilitación de la comunidad han sido los menos comunes de todos. Sin embargo, se puede concluir que el viraje de la autoayuda a la habilitación es indudablemente uno de los principales temas en la evolución de las políticas urbanas del Tercer Mundo durante los últimos veinte años.

## RECOMENDACIONES

El objetivo de este apartado es presentar algunas recomendaciones preliminares para apoyar la formulación de políticas y el diseño de agendas de investigación en el marco de las actividades organizadas para HÁBITAT II.

### LA PRODUCTIVIDAD URBANA Y EL ALIVIO A LA POBREZA URBANA

Hay un reconocimiento universal sobre la creciente importancia de las fuerzas y políticas macroeconómicas para la creación de políticas urbanas y sus resultados, y una amplia preocupación, en el contexto de las tendencias actuales hacia la globalización y la liberalización del mercado, acerca de cómo los "imperativos" macroeconómicos estaban constriñendo severamente el surgimiento de iniciativas requeridas de política urbana, o frustrando la realización de las metas declaradas de política urbana. Esta particular preocupación se refiere a los países que experimentan políticas de ajuste estructural, pero también a los países donde las políticas macroeconómicas no fueron dictadas inmediatamente por fallas en el creci-

miento, problemas de pago de la deuda o presiones externas económicas y políticas.

Se tiende a tener actitudes más prácticas y favorables hacia la proposición de que las políticas urbanas (y específicamente las de productividad urbana y alivio de la pobreza) podrían usarse para alcanzar resultados positivos en el crecimiento y la equidad. Sin embargo, hay dudas respecto a lo adecuado de los marcos conceptuales de trabajo que sostienen estas políticas. En particular, se piensa que el modelo de "ciudad única" que sostienen las actuales políticas de productividad es inadecuado. Primero, porque menosprecia el significado de los progresos de la productividad urbana; segundo, porque el nivel espacial apropiado para alcanzar ventajas competitivas para la provisión de infraestructura y la masa crítica de demanda es el nivel regional; y tercero porque menosprecia o impide los intentos de la política de tratar con los problemas urbanos a través de ajustes en el sistema nacional de ciudades o a través de la planificación regional. Estas consideraciones son particularmente relevantes para los países en desarrollo, donde la ausencia de un "campo de juego nivelado", en forma de marcadas desigualdades espaciales, técnicas, sociales y étnicas, implica que una de las mayores condiciones para la realización del beneficio de la competencia del libre mercado no puede ser llevado a cabo.

La primera recomendación en el área de la productividad urbana es:

*El modelo de "ciudad única" es conceptualmente inadecuado, y la meta de "ciudades como motores de crecimiento" debería ser mejor explorada en el contexto de los sistemas de ciudad y de las regiones*

La visión económica de la productividad urbana se centra en las metas y los medios para cambiar la relación entre los rendimientos y los factores de producción (tierra, trabajo y capital), pero, cómo estos beneficios pueden alcanzarse y generalizarse desde el principio al fin de una economía urbana crecientemente compleja, fragmentada e informal en el contexto del énfasis hacia las exportaciones, no está

claro, como lo revela el ejemplo de Lima. Por otra parte, la visión técnico-administrativa tiende a decir que la productividad urbana puede alcanzarse aumentando la eficiencia de las instalaciones existentes a través de la descentralización, privatización y desregulación, y a través de la recuperación total de los costos, las reformas administrativas y la capacidad de construcción institucional. Sin embargo, los resultados de estas políticas en los países en desarrollo están lejos de probarse claramente y las condiciones en sus ciudades, a menudo, fueron muy diferentes, complejas y poco comprendidas.

El punto de vista político-social tiende a hacer énfasis en qué las consideraciones de equidad y sostenibilidad ambiental deben ser incorporadas a las políticas de mejoramiento de la productividad urbana. La necesidad de expandir la cobertura, mejorar la totalidad de las condiciones de vida de las poblaciones urbanas y la sostenibilidad ambiental son vistas como centrales para las políticas de productividad urbana y originan la importante pregunta de quién obtiene los beneficios del aumento de la productividad urbana.

La segunda recomendación es:

*Para que las políticas de productividad urbana tengan éxito, debe alcanzarse consenso sobre su significado, metas y herramientas*

Otra preocupación mayor es el rápido aumento de la pobreza urbana que acompaña a las políticas de ajuste fiscal y económico. En muchas ciudades, el deterioro de la calidad de vida, en el contexto de la "mercantilización" que avanza rápidamente, ha alcanzado umbrales críticos, medibles en términos del deterioro en la salud y la productividad, la profunda desestabilización de las comunidades, los conflictos étnicos, el aumento de la criminalidad, las drogas y una cultura de violencia, y la explotación de mujeres y niños. Hay particular interés en la eficacia, cobertura y metas de las políticas de alivio a la pobreza, y su relación con la productividad urbana y las políticas ambientales. La opinión casi universal es que estas políticas están teniendo un impacto insuficiente al abordar las tendencias de mediano y largo plazo hacia el deterioro.

Las políticas hacia la pobreza urbana podrían definirse mejor en

términos de las metas de "erradicación de la pobreza" o "reducción de la pobreza", en vez de "alivio de la pobreza", ya que están relacionadas con los efectos y no con las causas de la pobreza. Una precondition para aumentar la efectividad de las políticas hacia pobreza urbana es que *la pobreza ya no debe ser considerada simplemente como un asunto de bienestar.*

Más bien, se plantea que el abordaje de la pobreza urbana podría tener algún progreso a través de la búsqueda de vínculos estructurales entre el problema de la pobreza y la productividad urbana, las políticas y programas ambientales y de habilitación (participación).

En la formulación de políticas nacional e internacional, esto implica un reconocimiento de que las metas de equidad no son incidentales sino centrales a los logros del crecimiento. También implica un reconocimiento de que los arreglos políticos no pueden ser secundarios cuando se trata con políticas de pobreza y crecimiento. Un "pacto social" es una precondition para el éxito de nuevas medidas arraigadas en prácticas autosostenibles de supervivencia que se desarrollan en comunidades de bajos ingresos en muchas partes del mundo. Estas prácticas incluyen nuevas asociaciones que facilitan la generación de empleos, el acceso a la tierra y a la vivienda, ahorros y planes de crédito integrados para los pobres, cooperativas para adquirir y mantener los servicios y empresas de pequeña escala para la recolección y reciclaje de desechos sólidos. Una recomendación preliminar, entonces, es:

*Las políticas urbanas deben ser formuladas en términos de su importancia para lograr productividad y mejoras ambientales, y las medidas distributivas deberían verse como inherentemente relacionadas con los beneficios de la eficiencia*

## ESTRATEGIAS AMBIENTALES Y ESPACIALES

En la discusión de las actuales estrategias ambientales urbanas,



la opinión general es que aunque se ha avanzado en el reconocimiento de la relevancia de las políticas ambientales urbanas, no se ha progresado lo suficiente en su formulación y ejecución. Esto no es sólo una reflexión derivada del fracaso de reconocer la urgencia del problema ambiental, sino también una consecuencia de los ampliamente difundidos cambios y reformas institucionales que han surgido como resultado de la importancia dada a la administración urbana en la práctica contemporánea de planificación.

Se ha reconocido ampliamente que los planes maestros ya no son capaces de alcanzar sus metas, en el contexto contemporáneo de rápido crecimiento físico y demográfico, de deterioro ambiental y cambios fundamentales en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Por otro lado, los conflictos y complejidades de la relación entre el medio ambiente construido y el medio ambiente natural no podían ser tratados sólo con la administración urbana. La planificación urbana no puede ser reducida a la administración urbana. Hay escepticismo acerca de la capacidad de las reformas administrativas para alcanzar sus metas en ausencia de una participación efectiva de la mayor parte de la población urbana en la formulación e implementación de la política.

Las políticas ambientales eficaces requieren una detallada y sofisticada comprensión de la relación entre el medio ambiente construido y el natural, lo cual está fuera de la órbita de los objetivos administrativos inmediatos. Por todas estas razones, una recomendación importante es:

*El status de la planificación física, ambiental y socioeconómica debería ser reafirmado, en lugar de subordinado, a las políticas de administración urbana*

También es claro que la escala político-administrativa apropiada para regular y tratar con los problemas ambientales no estaba recibiendo la atención adecuada. Hay un peligro en las actuales tendencias a la desregulación, privatización y descentralización, de menospreciar la jerarquía técnica que debe existir para la eficiente y eficaz distribución de infraestructura productiva y de consumo —una

jerarquía que opera en un rango de diferentes escalas espaciales—. La prioridad al suministro de agua para la producción, a expensas del suministro para los consumidores, por ejemplo, no es sostenible a mediano y largo plazo. De manera similar, opciones técnicas de bajo costo para los barrios —tal como infiltraciones locales— no pueden ser una solución, a menos que armonicen con los desarrollos planeados para las más amplias redes y la capacidad de soporte ambiental a los niveles de ciudad y regional.

En el contexto de la liberalización del mercado y la privatización, se requieren fuertes poderes reguladores, los cuales deben operar dentro de un sistema de regulación, control y coordinación multiescala y multisectorial. Este es particularmente el caso en estas áreas urbanas y megaciudades donde el rápido crecimiento lleva a la fragmentación de la competencia político/administrativa y a la ausencia de un nivel fuerte de organización metropolitana. Por estas razones, emergen dos recomendaciones adicionales:

*Aclarar, codificar y fortalecer las responsabilidades reguladoras; y reconocer que los problemas ambientales requieren respuestas simultáneas en los niveles local, de ciudad y regional.*

*Llevar al máximo las actividades que promuevan la generación de ingresos a través de las cuales pueda vincularse la base económica a la protección del medio ambiente*

Parece improbable que el modelo anterior, de desarrollo periférico de autoayuda, pueda abordar adecuadamente los problemas que resultan de un desarrollo periférico de bajo crecimiento, con sobrepoblación y degradación en las áreas centrales de la ciudad; incremento de las desigualdades espaciales y sociales; aumento en el alquiler y subarrendamiento; y un acceso restringido a la tierra y servicios básicos mercantilizados.

La solución parece estar más en la dirección de programas integrados a nivel urbano, en vez de proyectos de vivienda escasamente definidos.

Una fuerte corriente de opinión sostiene que esto puede lograrse a través de una reafirmación de los principios de "función social de

la tierra" y el "carácter público de los servicios", como se ha demostrado en las actividades de reubicación y mejoramiento integrado, basadas en los mecanismos de compensación social (tal como operaciones entrelazadas) y la entrega de subsidios en efectivo para la provisión de servicios y vivienda. Se ha reconocido que las estrategias ambiental y espacial, basadas en ahorros voluntarios u obligatorios y subsidios garantizados, ha sido la manera en la cual tendieron a agravarse las dificultades fiscales asociadas con las obligaciones financieras externas.

Otra corriente hace énfasis en los mecanismos que permitieron satisfacer "el mérito potencial de crédito" de los individuos y comunidades a través de planes integrados de crédito y ahorros. Aquí, sin embargo, el problema pareció ser una respuesta fragmentada, descoordinada y local que ha hecho poco por satisfacer la necesidad de una planificación integrada espacial y ambiental a nivel urbano.

Sin embargo, generalmente hay acuerdo en que la visión arquitectónica convencional, orientada al refugio, no puede resolver las complejidades actuales de los problemas de hábitat, y realmente puede llevar a la intensificación de estos problemas. Un acuerdo general fue que se requería un nuevo paradigma de arquitectura y planificación que encadenara la facultad del gobierno local y las comunidades a estrategias que llevaran al máximo los potenciales ocultos que existen en el medio ambiente construido y en las poblaciones que viven en ellos.

Cualesquiera que sean las diferencias, hay consenso en que:

*Debería haber un mayor énfasis en la rehabilitación de los tugurios y la densificación periférica de una forma ambientalmente aceptable y socialmente sostenible.*

*Debería haber un reconocimiento de la importancia de las políticas para incrementar la oferta y mejorar la calidad de la vivienda rentada*

## HABILITACIÓN, PARTICIPACIÓN Y EL PAPEL DEL PROFESIONAL

Hay un amplio acuerdo en que el viraje de la autoayuda a la habilitación se ha convertido en un rasgo importante del período posterior a HÁBITAT I. Las razones para este cambio parecen ser varias: cambios en el contexto macroeconómico, incluidas las restricciones al gasto público; las transformaciones en la relación del Estado y la sociedad civil; la creciente importancia de las fuerzas del mercado liberalizado y el favorable retiro del Estado del suministro de bienes y servicios; la percibida necesidad de separar las funciones reguladoras y de implementación a través de la descentralización y privatización; y la necesidad de aumentar la participación popular para asegurar la recuperación de los costos, la mejoría de las rentas públicas y el mantenimiento de equipamientos y servicios.

La habilitación parece haberse vuelto una palabra atrayente para los años noventas porque significa distintas cosas para diferente gente. La derecha ve en la *habilitación del mercado* los medios para crear y expandir el dominio de las fuerzas del mercado y el número de empresarios privados. Por otro lado, la izquierda ve en la *habilitación de la comunidad* la oportunidad de aumentar la participación, la democracia y la autodeterminación. Los del centro o "pragmáticos" ven en la *habilitación política y comunitaria* la oportunidad de aumentar las rentas municipales en impuestos para mejorar la recuperación de costos y solventar los problemas de mantenimiento de los equipos y servicios. Por tanto, puede hacerse un consenso formal que disimule las contradicciones entre las diferentes formas de habilitación.

En los debates, surgen estas diversas visiones sobre la habilitación. Parece existir un desacuerdo entre el concepto neoliberal de *habilitación*, que tiende a hacer énfasis en un papel mínimo para el Estado en nombre del mejoramiento de la eficiencia y competitividad, y el concepto más radical de habilitación como "empoderamiento", inmerso en un discurso sobre ciudadanía, la extensión de los derechos democráticos y la necesidad de control social. El hecho de que un concepto pueda generar tan amplias y variadas

interpretaciones incita a pensar que *se necesita más claridad sobre la teoría y política de la habilitación.*

De todos los principios abarcados dentro del debate sobre habilitación, la descentralización político/administrativa es la que genera el mayor conflicto. Se piensa que aunque la descentralización puede disminuir la brecha entre el Estado y la comunidad, y producir ganancias económicas positivas, en muchos casos también puede resultar en desigualdades espaciales y sociales mayores, derivadas de la distribución desigual de las ventajas competitivas y capacidades institucionales. En algunos contextos —especialmente en África— se piensa que las consecuencias políticas negativas de la descentralización podrían pesar más que las buscadas mejoras económicas. En todo caso, debiera evitarse la descentralización de responsabilidades sin la distribución respectiva de los recursos. Por tanto, *la descentralización debe ser tomada sólo con cautela porque no es una panacea universal.*

Planteamos tres recomendaciones finales. Primera, existe el peligro de que las políticas demasiado entusiastas para habilitar empresas de pequeña escala, al sector informal y a las organizaciones de la comunidad puedan socavar la capacidad del Estado para adquirir las rentas públicas necesarias para el apropiado cumplimiento de sus funciones. Por tanto, se recomienda:

*No hacer de la habilitación un vehículo para la evasión de impuestos*

Segundo, aunque hay un cambio de proyectos a programas y de las formas de habilitación centralizados a locales, en el contexto de democratización, podrían disminuir las oportunidades para el apoyo al modelo de proyecto, por esto de ninguna manera elimina las posibilidades de clientelismo y la división política de las comunidades. Por lo tanto, se recomienda:

*Motivar a las comunidades habilitadas a formar asociaciones a nivel local, urbano o regional*

Finalmente, al reconocer la importancia de "aprender de la mejor experiencia", se recomienda que:

*Las instituciones de investigación, universidades e instituciones centrales sean estimuladas a revisar las metodologías, estrategias y las herramientas de operación en línea con las guías preparadas para HÁBITAT II*

## BIBLIOGRAFÍA

Acioly, C. *Brasilia from concept to metropolis; a review from the perspective of low income housing policies*, Publikatieburo, Faculty of Architecture, Delf University of Technology.

Amis, P. "Key themes in contemporary african urbanization", en *Housing Africa's urban poor Manchester* (P. Amis y P. Lloyd, eds.), University Press, Manchester, 1990, pp. 1-34.

Bamberger, M. "The role of community participation in development planning and project management", *EDI Policy Seminar Report*, World Bank, Nº 13, Washington, D.C., 1990.

Benjamin, S.J. "Urban productivity from the grass roots", *Third World Planning Review*, Vol. 15, Nº 2, may, 1993, pp. 143-158.

Burkett, P. "Poverty crisis in the Third World. The contradictions of World Bank policy", *Monthly Review*, Vol. 42, Nº 7, december, 1990, pp. 20-31.

Burgess, R. "Helping some to help themselves: Third World housing policies and development strategies", en *Beyond*

*selfhelp housing* (Mathey, K., ed.), Mansell Press, London, 1992, pp. 75-94.

Carmona, M. (ed.). *Urban restructuring and deregulation in Latin America*, Publikatieburo Bouwkunde, Faculty of Architecture, Delf University of Technology, 1992.

— *Balancing growth, poverty and the environment: utilizing critical planning to adjust land and infrastructure*, Publikatieburo Bouwkunde, Faculty of Architecture, Delf University of Technology, 1993.

Cerna M., P. "Non-governmental organizations and local development", *World Bank Discussion Paper*, World Bank, Nº 40, Washington, D.C., 1988.

— "The urban environment and population relocation", en *Urban relocation policy and practice IHS* (F. Davidson et al., eds.), Rotterdam, 1993, pp. 13-31.

Cochrane, G. "Policies for strengthening local government in developing countries", *Staff Working Paper*, World Bank, Nº 582, Washington, D.C., 1983.

Coing, H. "Privatización de los servicios públicos: un debate ambiguo", en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis: problemas y desafíos* (M. Schteingart, ed.), Editorial Trillas, México, D.F., 1989, pp. 49-56.

Comia, A., et al. *Adjustment with a human face*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Colclough, C. and J. Manor (eds). *States or markets: neoliberalism and the development debate*, Oxford University Press, Oxford, 1990.



- Davidson, F. and M. Zaijer. "Policy into practice: an overview", en *Urban relocation policy and practice IHS* (Davidson et al., eds.), Rotterdam, 1993, pp. 1-10.
- Davey, K. *Strengthening municipal government*, World Bank, Washington, D.C., 1989.
- Demery, L. and D. Addison. *The alleviation of poverty under structural adjustment*, World Bank, Washington, D.C., 1987.
- De Soto, H. "Combating urban poverty in Latin America: the peruvian case", en *Urban poverty and the informal sector in Latin America*, 1991.
- Hardoy, J. and D. Satterthwaite. *Environmental problems in Third World cities: a global problem ignored*, IIED publications, London, 1990.
- Harris, N. de. *Cities in the 1990s: the challenge for developing countries*, UCL Press, London, 1992.
- IIED. "Rethinking local government-views from the Third World", *Environment and urbanization*, Vol. 3, Nº 1, april, 1991, pp. 3-7.
- ILO. *From want to work: job creation for the urban poor*, ILO, Geneva, 1993.
- Kahnert, F. "Improving urban employment and labour productivity", *World Bank Discussion Paper*, Nº 10, Washington, D.C., 1989.
- Killick, T. *Urban poverty and the informal sector in Latin America: perspectives and policy options summary of the workshop on urban poverty alleviation in Latin America*, 1989, pp. 9-28.

- Leckie, S. "Relocation policies: mitigatin human suffering or justifying it?", en *Urban relocation policy and practice IHS* (Davidson, et al., eds.), Rotterdam, 1993, pp. 43-50.
- Lea, J.P. and J.M. Courtney (eds.). *Cities in conflict: studies the planning and management of asian cities*, World Bank, Washington, D.C., 1985.
- Lee-Smith, D. and R.E. Stren. *New perspectives on african urban management enviroment and urbanization*, Vol. 3, N<sup>o</sup> 1, april, 1991, pp. 23-26.
- Le Grand, J. and R. Robinson (eds.). *Privatization and the Welfare State*, George Allen and Unwin, London, 1985.
- Lindfield, M. "Management of urban projects: economic and financial aspects", *Third World planning review*, Vol. 15, N<sup>o</sup> 2, may, 1993, pp. 107-125.
- Lipton, M. "The poor and the poorest: some interim findings", *World Bank Discussion Paper*, World Bank, N<sup>o</sup> 25, Washington, D.C., 1988.
- Lungo, M. y N. Piedra. "Políticas habitacionales y ajuste de las economías en los 80s", (A. Sugranyes —compl.— y L. Camacho —ed.—), CSUCA/IDESAC/SIAP, Guatemala, 1991, pp. 49-67.
- McAuslan, P. *Urban land and shelter for the poor*, IIED, London, 1986.
- Mitlin, D. "Sustainable development: a guide to the literature", *Enviroment and urbanization*, Vol. 4, N<sup>o</sup> 1, april, 1992, pp. 111-124.

- Moseley, P. et al. *Aid and power: the World Bank and policy-based lending*, Routledge, London, 1991.
- Nelson, J. (ed.). *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the Third World*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990.
- Nientied, P. "Urban productivity and urban management", *Third World Planning Review*, Vol. 15, Nº 2, may, 1993.
- OECD. *Aid for sectoral development*, Development Cooperation, Paris, 1985, pp. 211-239
- *Prospects and issues in structural adjustments assistance*, Development Cooperation, OECD, Paris, 1987, pp. 167-176.
- *Development Cooperation in the nineties*, Development Cooperation, OECD, Paris, 1989.
- *Environmental policies for cities in the 1990s*, OECD, Paris, 1990.
- *Environmental management in developing countries*, OECD, Paris, 1991.
- Paul, S. "Community participation in development projects: the World Bank experience", *World Bank Discussion Paper*, World Bank, Nº 6, Washington, D.C., 1987.
- Peterson, G., et al. *Urban economies and national development*, USAID, Washington, D.C., 1991.
- Perlo, M. y A. Ziccardi. "La descentralización propuesta de diferentes fuerzas sociales", en *Las ciudades latinoamericanas en la crisis: problemas y desafíos* (Scheteingart, ed.), Editorial Trillas, México D.F., México, 1989, pp. 137-148.

- Portes, A. et al. *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1989.
- Priemus, H. "Housing indicators: an instrument in international housing policy?", *Netherlands journal of housing and the built environment*, Vol. 7, N° 3, 1992, pp. 217-238.
- Raj, M. *Urbanization, infrastructure and competitive advantages in the prospect of privatization*, XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, july, 1993.
- Renaud, B. "Urban development policies in developing countries", en *The economics of urbanization and urban policies in developing countries* (G. Tolley and V. Thomas, eds.), World Bank, Washington, D.C., 1987, pp. 60-73.
- Ridley, N. *The local right: enabling not providing*, Centre for Policy Studies, London, 1988.
- Rondinelli, D., et al. *Decentralization in developing countries sheridan house*, Dobbs Ferry, New York, 1983.
- Roth, G. *The private provision of public services in developing countries*, Oxford University Press, New York, 1987.
- Salome, B. de. *Fighting urban unemployment in developing countries*, Development Centre Seminars Series, OECD, Paris, 1989.
- Scheteingart, M. "Urban self-management in Latin America", en *Urban restructuring and deregulation in Latin Americas* (M. Carmona, ed.), Publikatieburo Bouwkunde, Faculty of Architecture, Delf University of Technology, 1992, pp. 147-156.
- Stewart, J. and G. Stoker (eds.). *The future of local government*, Mac Millan, London, 1989.

Stren, R. E. "Old wine in new bottles? An overview of Africa's urban problems and the «urban management» approach to dealing with them", *Environmental and urbanization*, Vol. 3, N° 1, april, 1991, pp. 9-22.

Stren, R. E. and R. White (eds.). *African crisis: managing rapid urban growth*, Westview, London, 1989.

Toledo Silva, R. "Urban infrastructure, privatization and public regulation: limits of the market, en *Urban restructuring and deregulation in Latin Americas* (M. Carmona, ed.), Publikatieburo Bouwkunde, Faculty of Architecture, Delf University of Technology, 1992, pp. 41-52.

Toye, J. *Dilemmas of development: reflections on the counter-revolution in development theory and policy*, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

Turner J., F. *Housing by people: towards autonomy in buildings environments*, Marion Boyars, London, 1976.

— "From central provision to local enablement", *Habitat International*, 7 (5/6), 1983, pp. 210-214.

UN. *Popular participation in selected upgrading programmes in urban areas*, Department of Economic and Social Affairs, New York, 1986.

— "Towards enabling settlement strategies", en *Global report on human settlements*, Oxford University Press, New York, 1987, pp. 195-208.

UNCED. *Agenda 21*, New York, 1993.

UNCHS. *The global shelter strategy to the year 2000*, Nairobi, 1988.

- \_\_\_\_ *Human settlements and sustainabl development*, Nairobi, 1991.
- USAID. *Development and the national interest: US economic assistance into the 21st Century*, USAID, Washington, D.C., 1989.
- Wallis, M. "Local government and development: a guide to the literature", *Enviroment and urbanization*, Vol. 3, Nº 1, april, pp. 121-129, 1991.
- Watts, K. "National urban development policies and strategies: a review of country experience", en *Cities in the nineties* (Harris N., ed.), 1992, pp. 123-140.
- Woodfield, A. *Housing and economic adjustment*, Taylor and Francis, New York, 1989.
- World Bank. *World development report: poverty*, Oxford University Press, Oxford, 1990.
- \_\_\_\_ "Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s", en *World Bank Policy Paper*, Washington, D.C., 1991.
- \_\_\_\_ "Adjustment lending policiess for sustainable growth", en *World Bank policy paper*, Washington, D.C., 1991.
- \_\_\_\_ *World development report 1992: Enviroment*, Washington, D.C., 1992.
- \_\_\_\_ "Housing enabling markets to work", en *World Bank Policy Paper*, Washington, D.C., 1993.
- Zaaijer, M. y Sara L. M. "Local economic development as an instrument for poverty alleviation: a case from Lima", *Third World Planning Review*, Vol. 15, Nº 2, may, 1993, pp. 127-142.

# ÍNDICE

PREFACIO	7
<i>Mario Lungo</i>	
INTRODUCCIÓN	11
EL CAMBIANTE CONTEXTO MACROECONÓMICO	15
El incremento de la productividad urbana	18
El alivio de la pobreza urbana	25
ESTRATEGIAS AMBIENTALES	33
Degradación ambiental y desarrollo socioeconómico	37
Degradación ambiental y productividad urbana	39
Estrategias de desarrollo y enfoques ambientales	40
El Estado, el mercado y la política ambiental urbana	42
De proyecto "hardware" a programas "software"	46

La participación de la comunidad, las ONG y la protección ambiental	46
Los problemas ambientales y las cambiantes condiciones macroeconómicas	48
El tamaño de la ciudad y los problemas ambientales	51
El enfoque neoliberal	53
El enfoque del desarrollo sostenible	54
Medio ambiente, suministro de infraestructura y leyes de mercado	56
La transferencia de experiencias administrativas de los países desarrollados	59
La privatización y los objetivos sociales	60
Problemas ambientales y descentralización	62
LAS ESTRATEGIAS ESPACIALES	65
Las leyes del mercado y el nuevo modelo espacial	70
De proyectos a programas	71
El modelo espacial y la administración urbana	72
La relación entre las políticas urbanas y la estrategia urbana	73
El deterioro del centro de la ciudad y su crecimiento informal	74
El cambiante patrón espacial	75
HABILITACIÓN Y PARTICIPACIÓN	85
La habilitación del mercado y el papel del profesional	87
La habilitación política y la reorganización del Estado	92
La habilitación de la comunidad y el papel de los profesionales	101



RECOMENDACIONES	115
La productividad urbana y el alivio a la pobreza urbana	115
Estrategias ambientales y espaciales	118
Habilitación, participación y el papel del profesional	122
BIBLIOGRAFÍA	125

Impreso en San José, Costa Rica por:



Tel.: (506) 255 - 0202 • Fax: (506) 222 - 7878