www.flacsoandes.edu.ec

Ciudades y Políticas Urbanas

Coordinador:
Fernando Carrión

Horacio Alessandrini
Jorge Arguello
Fernando Carrión
Patricia Contreras
José Luis Coraggio
María Clara Echeverría
Cecilia Juno Malagutti
Lucio Kovarick
Miguel Miranda
Bernardo Navarro
Alonso Palacios
Susana Peñalva
Pedro Pirez
Raquel Rolnick
Alberto Sabaté
Alicia Ziccardi

Ciudades y Políticas Urbanas en América Latina
Primera edición: Red «Ciudades», CODEL, 1992
© CODEL, 1992
Edición: Alicia Torres, Edmundo Guerra
Autoedición: CREARIMAGEN
Portada: María Mercedes Jaramillo
Impresión: Gráficas San Pablo
Quito, Ecuador, 1992

CONTENIDO

Consideraciones sobre la planificación urbana posible en los 90 **1**
José Luis Coraggio

El poder y la pobreza. Sobre el gobierno de la ciudad en América Latina **13**
Pedro Pirez

La planificación urbana periférica bajo inercia recesiva **25**
Alberto F. Sabaté

El nuevo rol del estado municipal en la ciudad de Buenos Aires **37**
Jorge D. Arguello

Estado benefactor y municipio en crisis. De las nuevas
tendencias de la regulación estatal a la territorialización de lo social **51**
Susana Peñalva, Daniel Arroyo

Políticas urbanas en el Distrito Federal, Brasil **67**
Cecilia Juno Malagutti

El reto de un proyecto de sociedad urbana ante el descalabro modernista **85**
María Clara Echeverría

Evaluación de las políticas urbanas en la ciudad de Medellín **105**
Alonso Palacios B.

Las políticas de transporte urbano en América Latina.
El caso de la ciudad de México **123**
Bernardo Navarro

Ciudad de México: Problemas urbanos
y propuestaspolíticas en los noventa **129**
Emilio Duhau, Bernardo Navarro,
Judith Villavicencio, Alicia Ziccardi

La Planificación de Quito. Del PLan Director a la ciudad democrática **143**
Fernando Carrión,Rene Vallejo

El papel de la información en la gestión coordinada del
agua y saneamiento en el área metropolitana de San José **171**
Miguel Miranda

La crisis urbana y la ciudadanía en Sao Paulo
Lucio Kowarick **187**

Plan Director Urbano **197**
Raquel Rolnik

Políticas urbanas y comunales: incidencia
en el desarrollo de la comuna de Santiago **205**
Patricia Contreras, Horacio Alessandrini

INTRODUCCION

Ante la perestroika, la caída del muro de Berlín y la muerte del socialismo real el mundo entero replantea todas sus certezas, dogmas y creencias. Ante la apariencia de que todo es posible, se avizora que nada es verdad. La incertidumbre lejos de sembrar la depresión o el pánico, abre una reflexión más profunda sobre lo real, lo posible y los sueños.

Más aún, cuando a finales de este milenio se atisba un futuro que se torna inmediato, tanto en cualquier país del mundo como en las micro-realidades de una ciudad. En medio de la tormenta se presenta, como imagen pasada, la figura de el Príncipe; aquel ser político por excelencia, creado por Maquiavelo, expresión y encarnación del Estado moderno, ente regulador de la sociedad civil, que busca a toda costa controlarla y ponerla bajo su dominio.

Al mismo tiempo, como símil, se presenta recreando al mercader, al fenicio, al negociante, cuya máxima expresión, está recogida en el Avaro de Moliere; su condensación extrema es la Ley del Mercado, ordenadora de totalidad y reductora de la cabeza del Príncipe.

En el proceso histórico, encontramos, a veces aliados a los dos personajes, otras ocasiones fundidos o antagónicos. De tal manera, que no es falso afirmar que el Estado, muchas veces, ha servido o se ha servido de los intereses de ciertos señores. En otras ocasiones, producto de la lucha social y económica el Príncipe fue defenestrado y el mercader perdió su poderío al ser expulsado del templo.

A pesar que el ciudadano siente la fascinación por el príncipe, siente el deseo irreductible de ser político, de dirigir el Estado, la forma organizativa estatal impide que sus deseos se plasmen. A pesar que el ciudadano intenta liberarse del mercader, las leyes del mercado le reducen a ser consumidor, a ser mercancía. La mediatización de los mecanismos políticos y económicos le separan de la participación social.

Sin embargo, al finalizar el presente siglo el príncipe parece retroceder ante la arremetida del mercader. El equilibrio se rompe y se pierde la fascinación hacia el Príncipe, se incrementa la dependencia hacia el mercader y en el mundo del pragmatismo, las utopías sociales y urbanas tienden a diluirse. El pasado es reminiscencia y el futuro una veleidad.

En este contexto, se debe replantear al príncipe, al mercader y a sus

relaciones desde las utopías ordenadoras del futuro, surgidas de las identidades construidas a lo largo de la historia. Porque no se trata de separar al príncipe del mercader, o de excluir al uno del otro, falsa dicotomía del problema; así como es el intento por escindir lo real del pensamiento, es imposible matar los sueños, las utopías, clausurar las esperanzas.

La planificación y la investigación deben convertirse en instrumentos de cambio y desarrollo social buscando, en el largo plazo, definir la tensión entre el príncipe y el mercader, entre las decisiones de la nación y las necesidades concretas del habitante, entre las aspiraciones del mercado y los requerimientos de la sociedad. La planificación y la investigación procuran armonizar, equilibrar estos deseos contradictorios, de tal forma que la utopía pueda constituirse y construirse.

Un plan, en estricto sentido, es un instrumento que pretende alcanzar un futuro deseado, sobre la base de la regulación de la mano invisible del mercado, de la restricción de las prácticas clientelares y populistas del príncipe.

El planificador es un constructor que hace del futuro la tarea de hoy, a él nada se le presenta como terminado. La ciudad misma es un espacio en donde todo está por hacerse. Es inacabada y habitada por gentes de todas partes, con distintos vestidos, que configuran varios idiomas, diversas culturas. Talvez, por eso siempre se habla de la ciudad del norte y del sur, de las lomas y de los valles, la del centro y la de la periferia.

La planificación urbana no pretende presentar un producto acabado, tampoco quiere eliminar las diferencias. Al contrario busca la armonía de lo desigual. Persigue el equilibrio de la diversidad , la convivencia de lo multiétnico, de lo multiracial. En otras palabras construir el derecho a la ciudad democrática.

La ciudad es un proceso permanente que jamás se termina de construir. Sus habitantes siempre están transformando el entorno, el medio ambiente; los edificios se vuelven viejos y se restauran. Y se empieza de nuevo. Allí el caso del Centro Histórico de Quito, patrimonio cultural de la Humanidad, que es el espacio urbano más dinámico, el lugar más sometido a cambios no solo arquitectónicos sino sociales.

A pesar de estos contratiempos, Quito es de las pocas ciudades, en América Latina, que cuenta con un proceso sostenido de planificación, que ha sido posible mantenerlo gracias a las propias estructuras municipales y sus funcionarios. Tiene, pues una tradición de planificación, que sin embargo no disimula la crisis urbana y las limitaciones de la planificación.

Los planes son de diferentes épocas, de distintas concepciones, que enfrentan problemáticas que no se resuelven. Por esto surge la disyuntiva: Es posible la planificación urbana? Tiene posibilidades de formulación y ejecución? La primera cuestiona su propia existencia y la segunda sus modalidades.

Lo realizable, aunque sea redundante, es una planificación posible; a pesar que suena paradójico, deducida de una utopía de la totalidad. Una planificación como proceso que construya un sistema que rompe con los conceptos de plan libro u oficina del plan. Un proceso integral-globalizador

donde no existen las micro-realidades autónomas, factible de construirse desde proyectos particulares hasta programas generales, fundamentados en la investigación socio-urbana, proceso que alimenta los lineamientos políticos y la toma de decisiones concretas.

Estos procesos de gestión e investigación, desde la óptica de América Latina, ha cursado similares situaciones y momentos: el concepto del plan regulador -altamente normativo-, la concepción de la planificación urbana fundamentada en las teorías desarrollistas cepalinas y la decantación actual de la planificación en crisis. De tal manera, que de una u otra forma, la ciudad pequeña, la intermedia, la urbe grande y la megápolis es una línea de crecimiento y comportamiento. En cada uno de los instantes se tienen cifrados, los problemas inherentes y las situaciones coincidentes, (por ejemplo, el crecimiento desorbitado de las megápolis coincide con la propuesta, para América Latina, de la sustitución de importaciones -años 50-). Se pueden advertir los problemas socio-espaciales cuando las condiciones del crecimiento se repiten (invasiones urbanas, tráfico territorial, caos de transportación, contaminación, etc.).

La planificación urbana, entendida como un ejercicio técnico-político que busca la concertación de múltiples voluntades sociales hacia la consecución de un futuro deseado, es una práctica que se fundamenta en la investigación del entorno, del ámbito de actuación y sobre la cual se realiza una gestión múltiple que desata un complejo proceso socio-espacial. Se trata de superar el diagnóstico espacialista, fundamento del plan, y de articular la investigación, en función de estructurar el conjunto de actuaciones municipales que buscan dotar a la ciudad de una imagen, de un paisaje habitable, humano y democrático.

Estas propuestas se fueron concretando sobre la base del siguiente principio metodológico: en la solución de los problemas deben concertarse distintas voluntades sociales alrededor de núcleos problema. La cooperación es parte de este esquema por la búsqueda de consensos y participación: allí los convenios nacionales e internacionales, privados o estatales, juegan un papel preponderante y decisivo. El esfuerzo de la Red Ciudades se inscribe en estos lineamientos y es un esfuerzo concertado de varios organismos seccionales latinoamericanos y de institutos privados de investigación por informarse e intercambiar experiencias y discusiones teórico-metodológicas sobre el proceso urbano.

Dentro de este esquema general de pensamiento, el objetivo es el ciudadano, de tal manera que ni el príncipe ni el mercader tomen la hegemonía. El ciudadano requiere generar una cultura de la Planificación sobre la base de la información-conciencia, la apropiación de su realidad y la defensa de su futuro. Desde otro punto de vista, la transformación del príncipe y el mercader en ciudadano y la recuperación de la polis como expresión de una ciudad democrática.

La polis griega, fundada en la democracia integraba al ciudadano a la actividad de la polis. El a su vez, asumía la problemática de la polis como suya, como propia. Este sentido histórico se fue perdiendo, (la ciudad fue la primera forma de participación ciudadana). El crecimiento desmesurado de

ella alejó esta relación, la distanció. El Estado se fue complejizando hasta establecer una distancia extrema. Los mecanismos de participación se transformaron en delegaciones, en sufragios simples que no comprometen, en lo inmediato al votante. En el universo más amplio de América Latina, las ciudades presentan características similares: hacinamiento, tugurización, viviendas deterioradas, déficits de equipamiento e infraestructura urbanos, destrucción del medio ambiente, pérdidas de tierras agrícolas y forestales, altos niveles de contaminación ambiental, debilitamiento del poder local, escasa participación ciudadana en las decisiones de las urbes y, sobre todo, un crecimiento acelerado de las ciudades que configuran la imagen del caos y la anarquía urbanos.

Varios institutos particulares, academias, universidades y gobiernos locales, forman, cada vez más, equipos de especialistas a la investigación de los fenómenos urbanos, de la planificación de las ciudades y de los pronósticos y perspectivas para la solución de los problemas descritos como para su desaceleración y control. En distintas ocasiones - Quito, 1987; México, 1991- se realizaron importantes reuniones para discutir la problemática latinoamericana y se logró crear un vínculo de cooperación y trabajo permanente denominado «Red Ciudades» con el objetivo de difundir, promover y profundizar el conocimiento de la planificación urbana.

Este libro es una recopilación de las ponencias del «Encuentro Ciudades, gobiernos locales y políticas urbanas» realizado en Quito, en 1991 y que contó con la participación de representantes de Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México, San Salvador, Guatemala, Venezuela y Perú. Bajo el espíritu de la «Red Ciudades» se juntó a directores de planificación con los investigadores urbanos a fin de confrontar la práctica concreta con el pensamiento y desarrollo de las urbes latinoamericanas de tal forma de conseguir que la investigación se enriquezca con la praxis de los organismos urbanos. Esta metodología, impulsada por la «Red Ciudades», busca superar los vicios de los planes libro o de las oficinas de planificación que no encuentran correlato en la puesta en marcha de las posibles soluciones a la problemática que se avizora en el crecimiento de las ciudades. Se propone trasladar el interés científico de la investigación académica como sustrato de la práctica de la organismos planificadores.

Una amplia convocatoria, receptividad y participación de 21 ciudades latinoamericanas, caracterizaron a este Encuentro.

CODEL y la RED CIUDADES agradecen a las instituciones que posibilitaron esta reunión (Ilustre Municipio de Quito, Fundación Ford, International Development Research Centre y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales) y la publicación de este segundo libro de la Red: «Ciudades y políticas urbanas». Al mismo tiempo que agradecemos, desde esta oportunidad, la participación de cada uno de ellos, invitamos a continuar con esta iniciativa en el futuro, seguros de alcanzar mayores niveles de profundidad y claridad.

Fernando Carrión Mena
Quito, Junio de 1992.

CONSIDERACIONES SOBRE LA PLANIFICACION URBANA POSIBLE EN LOS 90

JOSE LUIS CORAGGIO

Se me ha pedido que plantée algunas ideas sobre el tema que da título a esta ponencia. Lo que sigue no tiene otra pretensión que presentar algunos puntos para provocar la discusión de los participantes.

EL CONTEXTO ECONOMICO-POLITICO MUNDIAL Y NACIONAL Y SUS REPERCUSIONES A NIVEL URBANO

En un trabajo reciente intenté resumir algunos rasgos del posible desarrollo próximo futuro de nuestras ciudades, sobre los cuales puede haber consenso. Ellos son:

1. Los países de este continente seguirán urbanizándose al punto que la población rural se estancará, y en algunos países puede llegar a disminuir en términos absolutos. Esa urbanización tenderá a concentrarse en las metrópolis y en las ciudades intermedias. En resumen: más población tendrá una vida urbana, y cada vez más la característica dominante de la vida de los latinoamericanos.
2. A la vez, la capacidad de esas poblaciones urbanas de autosustentarse, individualmente o en conjunto, se verá reducida, sin que la capacidad de sostenerlas desde el campo o los centros extractivos se expanda. Por el contrario, bien podrá reducirse por la imposibilidad de competir con la producción de los países centrales (contracción de actividades productivas como resultado de la apertura de los mercados).

3. La calidad de la vida urbana seguirá deteriorándose por razones atribuibles a procesos económicos de orden nacional y mundial, como los siguientes:
   - deterioro de lo que nuestros países pueden extraer de las relaciones económicas internacionales, marcadas además por la relación de endeudamiento y el flujo negativo de capitales
   - presión externa, y voluntad de los grupos nacionales de poder, para redefinir el papel del Estado en el sentido de minimizar el salario social, fundamentalmente urbano, sea bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados o bajo la forma de desempleo disfrazado
   - reducción drástica o al menos reducción adicional del dinamismo del mercado interno
   - asimilación parcial y desigual, pero en todo caso generadora de desempleo, de las nuevas tecnologías en la producción, la comercialización y los servicios
   - imposibilidad económica de que el Estado incurra en los costos que conllevaría una gestión del medio ambiente y los recursos naturales según las pautas del «desarrollo sostenible»
   - Imposibilidad del Estado de planificar en condiciones-límite de incertidumbre, y de pérdida de legitimidad de sus intervenciones reguladoras del funcionamiento de la sociedad urbana.
4. «Secuelas» sociales negativas de todo tipo se seguirían como resultado de lo anterior. Delincuencia, violencia, enfermedad, desnutrición, deterioro de la educación, deterioro del hábitat, pérdida de valores de lo humano. Individualismo salvaje. Mercantilización adicional de la política a la vez que se reduce la eficacia del clientelismo para legitimar el sistema y sus gobiernos. Tendencias a la desintegración social, a la anomia. Polarización social y segmentación cultural crecientes.
5. Respecto al «qué hacer», de hecho predomina la sugerencia de adoptar un compás de espera, mientras se precipitan los efectos del reacomodo del mercado mundial sobre la periferia y se vislumbran las consecuencias concretas de la revolución tecnológica en proceso. No sólo los sectores populares deben desarrollar estrategias de supervivencia, también los Estados. Esta es una época de catástrofe y no se sabe cuánto durará ni quienes sobrevivirán, ni cómo. Algunas ideas muy abstractas se despliegan sobre posibles acciones o tendencias favorables, pero sin que lleguen a constituir programas de acción político-social. Más bien constituyen retazos de la realidad actual, idealizados como posibles piezas de un eventual rompezabezas de utopía: el localismo, la autonomía, la informalidad, la reducción en el umbral de acceso a las nuevas tecnologías, la cotidianeidad, etc.

A lo anterior, que podríamos titular «tendencias objetivas y vacío de alternativas por parte del Estado y los actores sociales», cabe agregar que está en marcha un proyecto político consciente, a escala mundial, de reducción y descentralización territorial de funciones sociales así como de regulación económica del Estado nacional, impulsado por fuerzas de tal magnitud que hacen pensar que son imparables, o que deben agregarse a las

«tendencias objetivas» arriba enumeradas. Esto implica una creciente responsabilidad de los gobiernos locales -en particular de los urbanos- para asumir la problemática social arriba descrita.

Implica también un acrecentamiento de la competencia interurbana por atraer o mantener actividades que sostengan o dinamicen sus economías, lo que coadyuva para aumentar la capacidad de las fuerzas de orden nacional y sobre todo internacional para imponer condiciones a las sociedades urbanas donde eventualmente se radiquen. En todo caso, como parte del paquete descentralizador, quedarían prácticamente excluidas las viejas propuestas de crear condiciones «artificiales» de atracción de actividades por parte del Estado nacional. Se tendería, entonces, a imponer las ventajas diferenciales históricamente constituidas en estos territorios, calculadas ahora desde las nuevas tecnologías y redespliegues de mercados. Habrá, entonces, una brecha creciente entre municipios pobres y municipios ricos.

En todo caso, la indefinición sobre el tipo de actividades que eventualmente se localizarían en las ciudades, así como la incertidumbre sobre los factores de localización que operarían un vez determinadas sus tecnologías y condiciones sociales de producción, hacen difícil aventurar una hipótesis sobre las tendencias de concentración territorial dentro de la red urbana latinoamericana. Lo que con mayor seguridad puede anticiparse es un acentuamiento de las desigualdades económicas interregionales e interurbanas, a la vez que un agravamiento generalizado de las condiciones de vida de las mayorías urbanas, sin que ningún mecanismo compensador -automático o político- pueda paliarlo significativamente.

Todo esto no conforma una predicción «científica» estricta, en el sentido de que éste sea el curso considerado significativamente más probable para un plazo bien determinado. Creo que no estamos en condiciones de hacer ese tipo de predicciones en esta época. Es, sin embargo, un curso posible de acontecimientos que consideramos relevante tener en cuenta al momento de pensar opciones de acción para nuestras ciudades. Otros marcos proyectivos alternativos pueden ser planteados y, tal vez, luego de ponerlos a prueba y contraponerlos con la evidencia pertinente, estaremos en condiciones de asumir posiciones de mayor seguridad en nuestras predicciones. Si optamos por este marco proyectivo es porque consideramos que es el que mejor puede contribuir a orientar las acciones de las fuerzas progresistas en el continente, lo que no es un factor marginal si aún creemos que los eventos futuros de alguna manera dependen de nuestras acciones en el presente.

AQUELLAS CONCEPCIONES DE LA PLANIFICACION URBANA... Y LAS DIFICULTADES QUE HOY ENFRENTAN

La planificación en general, y la urbana en particular, fue vista durante los 60-70 como una propuesta institucional idónea para la gestión de los problemas sociales de nuestros países. Dentro de esa expectativa, el afán constructivista de investigadores y actores relacionados con los procesos urbanos podía tomar al menos dos grandes líneas:

– la personificada por los planificadores y los investigadores críticos, centrada en el proceso estatal de toma racional de decisiones, orientado a lograr una ciudad acorde con un modelo de orden urbano ideal, no contradictorio, opuesto tecnocráticamente a una realidad vista como anárquica.

– la personificada por políticos racionalistas, que veían el proceso de planificación urbana como espacio político para el despliegue explícito y eventual síntesis de los intereses particulares contradictorios de los sectores urbanos, con el Estado como árbitro o bien como representante de los intereses hegemónicos aunque abierto a negociar para sostener su legitimidad.

Ambas líneas enfrentan hoy serias dificultades para justificarse teórica y empíricamente. Por un lado, tanto los desarrollos relativos a la teoría del Estado Latinoamericano y su relación con la sociedad y la democracia, como las tendencias empíricas desestatizantes («descentralizadoras» o privatizadoras) hacen difícil sostener la primera postura, que se queda ahora sin «sujeto». Por otro lado, tanto la comprensión que se ha logrado sobre la naturaleza de los procesos de orden mundial que atraviesan y determinan nuestras sociedades, como las tendencias empíricas a la apertura de regiones y naciones, hacen cada vez más difícil pensar en una escena política local con suficiente autonomía como para procesar, mediante una planificación urbana racional, los intereses particulares expresados en el ámbito de una ciudad, sobre todo si se trata de un centro de rango nacional o internacional.

Lejos de aquella figura teórica que veía a la ciudad como «lugar de reproducción de la fuerza de trabajo» o como «lugar de reproducción de las condiciones generales de la producción», la ciudad latinoamericana aparece cada vez más como «locus parcial y sustituible» de realización de procesos económicos, demográficos, sociales, culturales y políticos, cuyo determinismo es supralocal y cuyas fuerzas conscientes dominantes tienen ámbitos de cálculo y de acción también supralocales. Para cierta concepción de «lo cotidiano», la ciudad podría en todo caso presentarse como el lugar de la vida cotidiana de crecientes mayorías de nuestra población, o podría tal vez vérsela como el lugar de reproducción de numerosas fracciones menores del capital. Esto varía, evidentemente, si hablamos de San Pablo, México DF o Buenos Aires, por un lado, o de Quito, Córdoba o Guadalajara, por el otro. La combinación y especificación de lo «endógeno» y lo «exógeno» es propia de cada caso y no puede generalizarse más que a un alto nivel de abstracción.

En lo que hace al primer tipo de cambio mencionado en la cultura política y en las concepciones teóricas, la ciudad, su jurisdicción más afín: el municipio, y su gobierno específico: la municipalidad, aparecen como receptores del trasvasamiento de funciones del Estado Nacional, como espacios de acción política y social menos alienada, más controlable por los ciudadanos y, por ende, más democratizable. Sin embargo, el segundo aspecto nos indica que algunos de los actores -privados y multilaterales- que incidirán con más fuerza en los procesos urbanos, tendrán un horizonte estratégico de orden nacional o mundial, y consiguientemente poseerán una fuerza capaz de desbalancear una mesa local de negociaciones, imponiendo

ya sean sus intereses particulares, sean sus objetivos estratégicos. Por otro lado, el poder del gobierno local, en principio derivado de elecciones locales, reforzado o debilitado por el proceso de legitimación que se va forjando durante el ejercicio de gobierno, se verá jaqueado en tanto los serios problemas sociales no sean resueltos satisfactoriamente o no se puedan regenerar las expectativas de que serán resueltos. La opinión pública, generalmente manipulada, pero en todo caso fuerza real, es un factor fundamental al que deben atender quienes ven la planificación dentro de la segunda variante arriba mencionada.

En todo caso, responsabilidades crecientes, recursos no proporcionales a las mismas, legitimidad política muy dependiente de la eficacia para resolver problemas sociales locales, recursos controlados por poderes extralocales con posibilidades de imponer al gobierno local sus condiciones, todo esto parece conformar un sistema de ecuaciones imposible de resolver sin trasponer límites sociales y éticos que no hace mucho considerábamos intocables.

¿COMO CARACTERIZAR LA PLANIFICACION?

No interesa aquí un concepto tan amplio de planificación que abarque cualquier racionalización de decisiones sobre la asignación óptima de recursos escasos ante objetivos múltiples. Interesa una planificación que incorpore dos aspectos fundamentales:

- su carácter colectivo y el carácter heterogéneo de la base social de ese colectivo.
- que la racionalidad no se refiera exclusivamente a la adecuación técnica de recursos a fines, sino al carácter de la práctica misma de planificación colectiva y, en particular, de selección de fines (dialógico-democrática, monológico-autoritaria, etc.)

Tanto en términos de una racionalidad instrumental como de una racionalidad práctica. Cuando a fines de los setenta se planteó el tema de la planificación posible, se propuso que, en el contexto de regímenes al menos formalmente democráticos, una planificación científica era una planificación progresista, en el sentido de que una efectiva adecuación a los objetivos sociales que debían declarar los políticos conduciría a políticas orientadas hacia una transformación social positiva. Hoy, cuando los gobiernos pueden propugnar metas de incremento de la desocupación abierta, de desconexión de masas crecientes de la población de las redes de servicios básicos, de reducción drástica de los ingresos reales, de concentración adicional de la riqueza, aquella dejó de ser una buena propuesta, y la cuestión de la definición de los objetivos se convierte en asunto interno de una planificación urbana progresista.

Ahora bien, cuando el colectivo al cual se refiere el proceso de planificación está polarizado por diferencias abismales de tipo económico, social, étnico, ideológico, etc. se vuelve imposible la adopción de un sistema de planificación que sea racional en sentido amplio. Habrá grados importantes de irracionalidad

(como el caso de seguir políticas cortoplacistas que benefician a cierta fracción de capital o tal vez a cierta cooperativa de vivienda, pero acaban con recursos no renovables requeridos para un desarrollo autosustentable; o como en el caso de mejorar las finanzas públicas cerrando programas que salvarían miles de vidas humanas mientras los ricos evaden el pago de impuestos), o bien la imposición de cierta racionalidad particular al conjunto del colectivo. Si pudiéramos cuantificar los costos de la irracionalidad, los más importantes posiblemente no se derivarían de errores técnicos en el proceso de decisión -por el sectorialismo o parcialismo de las intervenciones, o por errores de cálculo- sino del tipo de objetivos explícita o implícitamente asumidos al tomar las decisiones.

Y ¿cómo se seleccionan esos objetivos en el interior de nuestras democracias, que algunos consideran ya son un dato de la realidad latinoamericana? Básicamente mediante acciones de tipo estratégico, de confrontación, de lucha, de manipulación, de ejercicio arbitrario de un poder que puede ser legal pero que en general no es legítimo. En esto participan también minorías locales y gobiernos extranjeros, directamente o por medio de organismos internacionales que controlan.

Como en tantos otros campos, aquí suele plantearse una falsa opción: o se piensa desde un modelo de acción estratégica, con enemigos a los que hay que desactivar o derrotar, o se piensa desde un modelo de acción comunicativa, basada en el diálogo (la concertación, tal vez) y la producción de consensos. Aún si se aceptara esa opción, desde la perspectiva de las mayorías se presentan serios problemas en ambas opciones: ¿cómo organizarse y cómo luchar en la primera variante sin provocar una represión indiscriminada cuando se avance al punto de afectar el gobierno real, el que representa el sistema económico-social vigente? ¿Cómo lograr la representación de los heterogéneos sectores populares, cómo agregarlos en el proceso democrático de producción de consensos, cómo superar la debilidad derivada de que las minorías dominantes controlan los medios forjadores de la opinión pública? La presencia política de las mayorías en la escena local está seriamente dificultada por el contexto político global. Eso no puede dejar de afectar cualquier propuesta de planificación democrática.

¿Qué planificación es posible en estas condiciones? En primer lugar es necesario aclarar que no pueden plantearse respuestas prácticas generales que abarquen todas las situaciones posibles -ni siquiera la gran mayoría de ellas- para ciudades capitales, centros industriales o centros agrarios, ciudades medias o grandes, centros de regiones deprimidas o en expansión, etc. En cada ciudad seguirá siendo posible pensar y actuar como antes -con parecidas posibilidades y dificultades- en términos de una planificación física ideal, de ordenamiento del tránsito y de regulación de ciertos servicios locales -públicos o privados- así como de los usos del suelo. Una lógica tecnocrática del orden, limitada en sus objetivos, podría tener sentido y ser tanto más eficaz cuanto más coordinada esté con las verdaderas correlaciones de poder vinculadas a la ciudad. Podríamos discutir cuáles serían sus alcances y cuál su racionalidad o cual su modelo para cada tipo de ciudad.

Pero en lo debe centrarse la discusión -porque entre otras cosas fijaría

los parámetros para la misma planificación tecnocrática- es en qué medida la planificación urbana puede llegar a constituirse en un espacio político donde se sinteticen democráticamente los intereses particulares -económicos, sociales, genéricos, etarios, étnicos, ideológicos y de todo tipo- y se creen condiciones para volver a avanzar, en nombre del bien público, en la dirección de niveles mínimos de vida y oportunidades para todos.

EL CONTEXTO POLITICO MARCA LA PLANIFICACION POSIBLE

Ningún sistema que merezca llamarse democrático puede sustentarse en una sociedad que haya abandonado la integración social como paradigma, excluyendo cualitativamente a las mayorías en lo económico, lo social y lo político. Desde esa perspectiva, las posibilidades de una democracia efectiva en nuestras ciudades estarían jaqueadas en un contexto como el previsto. La gobernabilidad y legitimidad del sistema político-social deberían basarse no en la participación activa sino en el consenso pasivo, incentivado mediante mecanismos como el clientelismo, y facilitado por la desorganización social y política de las masas populares, incapaces de presentarse como sujeto con su real peso social en la escena política local.

Incluso podría preverse que la resistencia activa de un gobierno local progresista ante los cambios que se impulsan desde afuera no harían más que acelerar los efectos negativos a nivel local, lo que finalmente minaría la voluntad de sus bases sociales de sustentación.

Por su parte, en la mayoría de nuestras ciudades, las burguesías locales o con intereses en ellas serían también incapaces de contraponer un proyecto de desarrollo local alternativo al proyecto neoliberal y sus efectos locales, pues o se unirán subordinadamente al carro neoliberal o serán desechas por él. En todo caso, en un vacío de fuerzas populares, las negociaciones de la planificación difícilmente traerán aparejado un desarrollo local como el que propugnan los que confían en el desarrollo local como panacea.

En gran medida, la acción política vía partidos políticos está entrampada en la lógica del poder. Con esa lógica, una participación extra electoral no controlada de las mayorías queda fuera del interés de los gobernantes, incluso de los progresistas. Por eso, puede parecer impensable llevar adelante exclusivamente desde el Estado una auténtica planificación participativa. Pero tampoco puede ser impulsada solo «desde abajo».

Una coyuntura favorable se da cuando -como con el PT en sus 32 municipios, la Izquierda Unida en Lima o el Frente Amplio en Montevideo- llega al gobierno local una fuerza progresista que hace de la participación ciudadana en los asuntos municipales una cuestión prioritaria. Sin embargo, parece una «ley de hierro» que, cuando llega democráticamente al gobierno una fuerza política progresista debe entrar en la lógica política partidaria, gobernando y/o generando una imagen de gobernabilidad, sobre la base de la trama de fuerzas sociales y económicas existente que es, siempre, favorable a quienes circunstancialmente perdieron el poder. Si no se ha ganado espacio para reformas fuertes -por no hablar de una revolución de

la sociedad- sólo caben reformas parciales, manteniendo intocado el sistema político y el sistema económico, que se encargan de reproducirse y envolver al partido gobernante en su lógica. Bajo qué circunstancias, mediante qué procedimientos, esto puede ser modificado, no conocemos recetas generales verificadas o verificables.

Esto no significa que se deba abandonar la lucha por posiciones estatales. De hecho, podría afirmarse que una conjunción de posiciones estatales y sociales de signo popular, con un marco estratégico común, puede entrar en un círculo positivo de desarrollo político muy superior a la iniciativa meramente estatal o desde la sociedad.

Sin embargo, en tales situaciones se vuelve difícil enfocar las nuevas posibilidades, cuando lo que prima todavía es una historia de reivindicacionismo u oposicionismo, si es que no de antiestatismo. También se hace difícil avanzar si la participación se identifica exclusivamente con reunión, diálogo, decisionismo. Aquí sería importante contar con una rica historia de experiencias de autogestión, de organización de base, de procesamiento de problemas que hubieran llevado, por su propia dinámica interna, a entrar en círculos cada vez más alejados de lo inmediato y localista, construyendo concepciones más integrales de las matrices sociales que producen los problemas y construyendo también redes cada vez más complejas de interacción y reflexión popular. Si no tenemos esa experiencia habrá que ir haciéndola, y estos avances parciales que se han venido logrando en algunos países son parte de ese largo proceso de aprendizaje que está recién en sus comienzos.

En todo caso, pareciera que en esta época sólo para el proyecto neoliberal será factible transformar la sociedad desde el Estado. Efectivamente, el neoliberalismo opera como vanguardia en sentido estricto: pretende tomar el poder estatal y desde allí proceder a transformar el Estado, la sociedad, la cultura, etc. En cambio, si las fuerzas progresistas llegan al gobierno local, difícilmente pueden hoy actuar con vanguardia, pues sus ideologías políticas han incorporado con fuerza el proyecto de democracia participativa a su ideario, por un lado, y porque no cuentan con la conjunción de fuerzas internas e internacionales que tal proyecto reclamaría, por el otro.

Para avanzar en la línea de la planificación participativa parece necesario el desarrollo de fuerzas políticas con base social popular que incidan en la conformación de alianzas políticas capaces de gobernar las ciudades, de plantear un frente local que «filtre» o redireccione los efectos del proyecto neoliberal y, sobre todo, de contribuir a forjar un frente amplio de orden nacional, capaz de ir construyendo un proyecto nacional alternativo para cambiar el contexto de la sociedad urbana local, sobre la base de su propio desarrollo en la lucha contrahegemónica.

Piénsese, como ejemplo, en una mesa de negociaciones convocada en nombre del plan urbano, donde se sentasen representantes de los monopolios internacionales y sus burguesías «locales» asociadas, de los organismos internacionales de crédito, de la burguesía local propiamente dicha, de los trabajadores directos e indirectos de todos ellos, e incluso de la masa de trabajadores informales. ¿Cuál sería la fuente e intensidad de la fuerza

económica y política de cada uno? Qué peso tendría lo económico y qué peso lo político? Si las masas de trabajadores, formales o no, sólo tienen para negociar su trabajo sustituible o su voto, o la defensa de ciertos derechos pretendidamente universales yya instituidos, estarán en débiles condiciones, sobre todo porque la unidad de ese frente se resquebraja en cuanto no hay alternativas al poder real y el clientelismo comienza a operar.

Una primera constatación que podría hacerse es que mientras la vida de los trabajadores dependa de las decisiones que tomen los inversores, no habrá muchas posibilidades de una concertación democrática. Por eso parece imprescindible avanzar simultáneamente en la creación de bases económicas más autosustentadas para la reproducción de las masas urbanas a la vez que en la lucha para evitar una derrota cultural. En ambos casos no se trata de un proyecto clasista, sino de una amplia alianza social y política entre sectores heterogéneos que en un sentido amplio pueden ser abarcados como «populares». Un gobierno local sin esa base social y política tendrá dificultades adicionales a las que se derivan de las condiciones objetivas para lograr el desarrollo local necesario para fundamentar una democracia efectiva y legitimarse.

Cuando había integración económica efectiva (y expectativas de creciente integración), la política jugaba un papel menor en el sostenimiento del sistema, y por eso tal vez no pudo lograrse la transformación social desde la política; cuando esas bases de integración se erosionan, la política pasa a ser clave y por eso es desde allí que se piensa la dominación y desde donde también debe pensarse una transformación social progresista. Pero, ¿cómo se hace política en esta época? Parecería que no hay espacio para nuevas dictaduras, sean las dictaduras en sentido estricto de la derecha o las dictaduras del proletariado. La política pasa por la resolución de problemas inmediatos de orden de complejidad creciente, con una perspectiva estratégica públicamente debatida, que dé sentido a las acciones particulares. Esto supone un cambio en la cultura política, una profunda reforma del sistema político y de sus organizaciones, así como de sus relaciones con la sociedad.

LAS POSIBILIDADES DEL MUNICIPIO

El peso agobiante del contexto mundial y del contexto político nacional no significan que no deba trabajarse arduamente desde el nivel de las sociedades locales, desde los municipios urbanos, y, es más, que esa no deba ser considerada como una de las formas de avanzar progresivamente en la requerida transformación de la cultura política.

Sin embargo, los problemas de las ciudades no pueden atribuirse a procesos endógenos tanto como a procesos que las atraviesan, de ámbito regional, nacional o mundial. Mientras los gobiernos municipales se limitan a acciones que pueden realizarse en el interior de sus arbitrarias jurisdicciones, quedan condenados a paliar los resultados de esos múltiples procesos subsistémicos que generan los problemas que les competen. Esta es una pésima distribución del trabajo. Sin una adecuada regionalización de

procesos y ámbitos de acción pública -directamente o por medio de federaciones regionales de municipios, en coordinación con otros niveles de gobierno, en correspondencia con alianzas sociales de orden supralocal e incluso de orden internacional-, la descentralización tiende a ser una condena al fracaso político inmediato o al transformismo de toda fuerza progresista encargada de administrarla. En cualquier caso, la segmentación territorial de ámbitos de acción debería articularse con otras formas de agregación de decisiones (subsistemas de relaciones de producción y circulación, consejos de gestión de servicios, etc.).

Si se pretendiera realmente introducir reformas profundas en el Estado, que hiciesen de los niveles locales de gobierno las bases de regeneración de un nuevo Estado democrático, se requeriría una drástica redefinición de las jurisdicciones locales y regionales, más adecuada a la estructura económica y social actual y a sus tendencias de cambio.

Asimismo, la organización interna de los municipios no es adecuada a la problemática que deben afrontar. Para dar un ejemplo que viene al caso, la tan generalizada división del trabajo entre una dirección de planificación física y una dirección de bienestar social o de promoción de la comunidad es un ejemplo. Tanto peor cuando responden a fracciones políticas diferentes o tal vez a la contraposición entre un enfoque racional-tecnocrático y otro político, respectivamente. No se trata de concentrar tareas en una sola dirección gigantesca, ni de «coordinar» mediante reuniones superficiales, sino de diseñar una estructura político-administrativa que se corresponda con la estructura de los procesos en los cuales se quiere intervenir.

Estas y muchas otras ideas indicativas de líneas de cambio positivo no son novedosas. ¿Por qué estas cosas no se cambian? ¿Es porque el ejercicio de la política ha encontrado su nido en las estructuras existentes y todo cambio es hoy pérdida para alguien? ¿Por qué toda reforma sería asunto de costosas negociaciones políticas, entre partidos, con organizaciones sindicales, con gerentes de empresas, etc.? Una reforma del Estado difícilmente puede implementarse desde la cúpula de ese Estado. Hasta los sindicatos públicos van a oponerse en este contexto de crisis económica. Sólo un proceso de largo plazo coordinado desde el Estado y las organizaciones sociales, que vaya generando un nuevo sentido común sobre la cosa pública podría avanzar sólidamente en este sentido.

Otra clara razón: difícilmente hay coincidencia partidaria entre los diversos niveles de gobierno, lo que hace que un gobierno local en manos de un partido opositor signifique una dosificación desfavorable de recursos y disposiciones desde el gobierno nacional. Mientras la política sea monopolio de los partidos políticos, esta situación será difícil de sobrellevar. Esto se magnifica cuando las elecciones para gobiernos locales se dan una vez entrado el período de gobierno nacional, cuando éste y su partido ya han sido evaluados por sus promesas electorales y sus efectivas realizaciones y las proporciones del voto se invierten.

No se trata solamente de hacer una planificación política, de gobernar, de lograr una política de alianzas exitosa por su mera existencia. Se trata de lograr alianzas políticas capaces de transformar este estado de cosas,

poniendo a los gobiernos y sociedades locales en condiciones de encarar en el futuro el cimbronazo que recién comienza a estremecer a estos países. Se trata no tanto de negociar recursos -que también debe hacerse- como de generarlos en especie. Y esto solo puede lograrse incluyendo efectiva y eficientemente a las mayorías populares en el proceso político local.

El proyecto neoclásico de ajuste se está imponiendo y el espacio de la planificación urbana recibe ese impacto, estrechándose aún más. Sin embargo, incluso ese proyecto se ve en la necesidad de impulsar a desgano, bajo la bandera de la descentralización, instancias de autogestión, de cooperación a escala local, en el afán de desestatizar la economía. No hay otra posibilidad, para un proyecto con sentido popular, que luchar por ese espacio también, utilizando a la vez que criticando la institucionalidad existente. Si en los 70 podíamos pensar que una planificación urbana progresista debía basar su eficacia en la contradictoria integración al sistema político de decisiones a partir de los objetivos sociales declarados públicamente, hoy tenemos que sostener que su papel es aún contradictorio, en tanto debe contribuir a profundizar y orientar la necesaria reforma del sistema político, sin la cual el papel del planificador integrado quedaría reducido a certificar la irracionalidad del proyecto neoliberal.

EL PODER Y LA POBREZA SOBRE EL GOBIERNO DE LA CIUDAD EN AMERICA LATINA

PEDRO PIREZ
CONICET-CENTRO-CEUR

INTRODUCCION

Las proposiciones de esta ponencia se basan en estudios de ciudades argentinas, dentro de un contexto más amplio dado por otros casos latinoamericanos.

Las sociedades latinoamericanas vienen sufriendo desde hace más de una década, un proceso de empobrecimiento con dos determinantes fundamentales. Por un lado el deterioro de la producción, como disminución de la generación de excedente y, por el otro, la creciente concentración de ese excedente. Eso puede comprobarse con los datos de distribución del ingreso en Argentina: en 1974 el 10% más rico de la población se apropiaba del 27.0% del ingreso y el 10% más pobre del 2.7%. Catorce años después, en 1988, el 10% superior recibía el 33.8% del ingreso mientras que el 10% más pobre sólo accedía al 1.6% (Noticias, 16-6-91). Sin embargo, no se conoce con exactitud la dimensión de las nuevas desigualdades. Por ejemplo, en el caso de la economía argentina algunos cálculos indican que el producto anual ronda los 70 mil millones de dólares, mientras que otros suponen cerca del doble. La diferencia se debería al peso de la economía no registrada o «en negro». Sin duda es muy diferente la significación del empobrecimiento de la población en esos dos casos.

Más allá del empobrecimiento, estas sociedades continúan siendo un

ámbito para la concentración económica, y aún para la aparición de nuevas formas que, junto a la pobreza, dan lugar a impresionantes fortunas que, en gran parte, engrosan la capacidad de acumulación de las sociedades avanzadas.

Simultáneamente, los aparatos estatales ven limitados sus ingresos y son gestionados, abandonando el papel que hasta hace quince años ejercieron. Desaparece la protección que ejercía de manera directa tanto a los capitales como a la reproducción de la población. Se fortalece, como alternativa, el ámbito privado de acumulación, los procedimientos del mercado. Ese nuevo papel estatal no es neutral para la suerte de los distintos componentes del mercado, y tiende a favorecer, una vez más, la concentración económica. Las privatizaciones que se están realizando se orientan, por lo general, más al desarrollo de estrategias de acumulación privada en ámbitos, hasta entonces, en manos del Estado que a una liberación de las trabas que impiden el incremento de la productividad. Esas privatizaciones han adquirido en particular en el caso argentino tres formas básicas: el traspaso de empresas «monopólicas» al capital privado para su gestión sin más cambio que el incremento de las tarifas (como los teléfonos), la venta subsidiada de activos (inmuebles urbanos o áreas petroleras) o la creación de obligaciones a favor de grupos económicos concentrados que significan transferencias directas (sin la intervención económica del Estado) desde los consumidores (como es el caso del peaje en el sistema existente de rutas nacionales).

Las relaciones políticas pierden su capacidad de canalización de las necesidades e intereses del conjunto de la sociedad por el deterioro de su capacidad de representación. Se introduce un estilo que «privatiza» el uso de los aparatos públicos y acentúa la retirada estatal de la solución de los problemas de sectores amplios de la sociedad.

Las ciudades se definen en ese contexto. Para entender sus problemas es preciso tener en cuenta tres tendencias fundamentales: a) las ciudades como ámbito de la concentración de la pobreza; b) la crisis del Estado y la emergencia de las municipalidades; c) la crisis del gobierno y gestión de la ciudad.

CIUDAD Y POBREZA

Los logros alcanzados por buena parte de las sociedades latinoamericanas a mediados de los años setenta, como resultado del crecimiento desde la década de 1950, no fueron suficientes para resolver los problemas sociales más importantes de la región. No se alteró la pobreza ni se amplió la capacidad de absorción de fuerza de trabajo. El subempleo aumentó su participación en las áreas urbanas. No se modificó la concentración del ingreso. La mayoría más pobre tuvo una participación muy débil en los ciclos de crecimiento mientras soportó la carga de la concentración. La población en condiciones de pobreza mantuvo su peso pues, si bien disminuyó relativamente, aumentó en términos absolutos.

Desde esa década la región enfrentó un recrudecimiento de la crisis y sufrió los efectos de la aplicación de políticas de ajuste estructural. La

economía dejó de crecer y disminuyó, en particular, el producto interno por habitante.

Los efectos fueron notables y, al parecer, difíciles de revertir. Perdió dinamismo la creación de empleo y aumentó la desocupación abierta que incrementó el número de desempleados (CEPAL, 1989). El deterioro de las remuneraciones del trabajo fue de entre un 12% y un 18% entre 1980 y 1985. Esa caída superó a la del producto por habitante y, en casi todos los sectores, fue mayor que la disminución del ingreso bruto por persona: «el costo del ajuste recayó principalmente sobre los trabajadores, especialmente los de menores ingresos» (CEPAL, Op.Cit. p. 42), dado que aumentó el ritmo del crecimiento de los precios.

Se deterioró, en forma generalizada, la situación social de la población y de los servicios sociales. Ello agravó la inequidad de la distribución del ingreso, empeorando las condiciones de salud y nutrición. En la mayoría de los países de la región la reducción del gasto público en salud y educación fue más drástica que en otros sectores (CEPAL, op.cit.). Los resultado son impresionantes; según el Banco Mundial, en 1985, en América Latina y el Caribe un 19% de la población total estaba por debajo de la línea de pobreza (unos 70 millones de personas) y un 12% por debajo de la línea de extrema pobreza (unos 50 millones de personas) (World Bank, 1990,p. 29).

Las sociedades latinoamericanas son hoy predrominantemente urbanas y en sus ciudades se dan los mayores volúmenes de pobreza. La población reside en grandes ciudades: un 25% en ciudades de más de un millón de habitantes en nueve países; un 44% en ciudades que superaban el medio millón de habitantes (de acuerdo a los censos de los años ochenta).En Argentina, hablar de población económicamente activa significa referirse a un universo que es urbano en un 90%, asentado en gran medida en sus grandes ciudades.

La ciudad latinoamericana se caracteriza por la coexistencia de riqueza y pobreza. Los pobres siempre fueron en ella una realidad, si bien con grados muy diferentes. En los últimos años, la pobreza urbana como parte del empobrecimiento estructural de la sociedades constituye una exclusión del mercado de trabajo y de los diferentes mercados de consumo. El desempleo abierto urbano y metropolitano, y el subempleo son una buena ilustración en ese sentido. La población incorporada al mercado de trabajo, debido a la pérdida de valor adquisitivo del salario, tendió a incrementar los grupos de menores recursos.

Las desigualdades sociales crecientes se consolidaron en fuertes pautas de segregación urbana.

El impacto cada vez mayor del precio del transporte en la economía de las familias de bajos recursos, imposibilita la movilidad física de buena parte de la población. En ciudades grandes esto significa que no se puede salir a buscar los servicios que se ofrecen en otras áreas de la ciudad y, muchas veces, que tampoco es posible la búsqueda de fuentes de ingresos. Son cada vez más quienes se quedan en sus lugares de residencia y se vinculan con el aparato público inmediato (municipal), mediante demandas vinculadas a las condiciones de consumo.

El aparato estatal, que había cumplido una función de integración de la población de menores recursos por medio de la política social, tiende a disminuir su intervención directa en el conjunto de la sociedad, al disminuir la asignación de recursos para fines de política social.

Dentro de esa tendencia se dan intentos de descentralizar los aparatos estatales, incrementando la participación de los niveles inferiores y, en particular, de los municipios. De manera creciente estos tienen que ir asumiendo la carga que con anterioridad llevaban a cabo otros niveles gubernamentales.

LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades son consideradas, desde muy diferentes puntos de vista (teóricos, ideológicos y políticos), una suerte de ámbito privilegiado para enfrentar los problemas urbanos de la región. Sin embargo, se caracterizan por su debilidad como aparatos de gobierno y gestión de las ciudades: atribuciones limitadas, pobreza financiera, personal no capacitado y aparato administrativo ineficaz (además, por lo general, ineficiente).

Ese diagnóstico se complementa colocando el problema en otro nivel: la debilidad como un rasgo del sistema estatal en el cual las municipalidades conforman el nivel «menor». Las insuficiencia de las atribuciones municipales para hacerse cargo de la ciudad se debería a la centralización de funciones en los niveles estatales superiores, nacional o intermedio; la insuficiencia de recursos financieros se debería, también, a la concentración, en esos niveles, de las atribuciones fiscales y las recaudaciones.

El problema municipal derivó en el problema de la centralización/ descentralización estatal. El fortalecimiento de las municipalidades fue percibido como un efecto de la descentralización sobre los débiles aparatos del gobierno local.

En los años ochenta, la temática de la descentralización arreció, en parte junto con el renacimiento de las instituciones representativas y electorales en algunos países de la región, como una suerte de efecto de demostración de ciertas experiencias europeas -en particular la española-, y como resultado de respuestas a movilizaciones y demandas de la sociedad.

La descentralización apareció teñida de politicidad, a diferencia de los enfoques, predominantemente tecno-económicos, con que se la había entendido con anterioridad. Esa politicidad resultaba, en gran medida, de su asociación con la democratización. Es conocida la discusión que se generó, en América Latina, sobre las relaciones entre esos dos procesos (y no solamente conceptos), de manera que podemos obviar su referencia.

Junto a su politicidad, la descentralización fue entendida como una modalidad para enfrentar a la crisis económica y social de América Latina. Esos rasgos fueron -quizá- los componentes más polémicos de los trabajos que se realizaron en América Latina sobre la problemática de los gobiernos locales.

Como resultado de esas discusiones los temas del gobierno local se

introdujeron en la agenda de investigadores, políticos y técnicos. ¿Qué lugar ocupan hoy en esa agenda? Sin duda el lugar de algo complejo, no resuelto.

No hay respuestas dadas. Las municipalidades y la descentralización son instituciones y procesos cuya significación, es decir, su efecto social objetivo, depende de un conjunto identificable de condiciones sociales. Ambos serían, sin embargo, «ámbitos» para generar nuevas medidas, instrumentos y orientaciones que las sociedades de América Latina necesitan. Esto parece también una necesidad actual, no solo se debe entender y tratar de explicar los procesos, es necesario encontrar formas sociales nuevas desde las cuales enfrentar la realidad.

Para hacer propuestas efectivas es necesario conocer los procesos en los que se ubican los objetos que se pretende modificar. Para aproximarnos a ello analizaremos la manera cómo se gestionan las municipalidades enfocando la conformación de las relaciones políticas locales.

MUNICIPALIDAD Y GESTION LOCAL: de la prestación a la promoción

La gestión municipal constituye, en términos generales, un intento para actualizar un modelo que no se corresponde con la sociedad urbana actual.

Es un intento de actualizar una municipalidad orientada hacia una sociedad urbana relativamente homogénea con capacidad para satisfacer sus necesidades en el mercado o por medio de la política social; con relaciones políticas basadas en instituciones representativas que se ejercen en votaciones periódicas. Con una oferta municipal consistente en la regulación de acciones privadas y públicas que configuran la ciudad y la producción de obras y/o prestación de servicios financiados con el cobro de tasas. En consecuencia, municipalidades que no cuentan con recursos «libres» y servicios que solamente pueden prestarse a quienes los pagan, salvo una pequeña proporción de subsidio. Sin recursos para políticas sociales. Las estrategias municipales se circunscriben a la administración de sus recursos institucionales y financieros.

La pobreza es estructural y la sociedad urbana incluye a un conglomerado importante de población cuyo rasgo fundamental es la exclusión, sin canales de expresión política que se hagan cargo de su posición en la sociedad.

El municipio queda sobrepasado y sus administraciones introducen cambios como intentos de adecuarlo frente a las nuevas necesidades. Se agregan componentes para superar las limitaciones, sin transformar sus elementos centrales.

Esa ampliación incluye: nuevos resultados, nuevos beneficiarios y, por eso mismo, nuevos recursos para la administración municipal. Para realizar obras y prestar servicios las municipalidades llevan a cabo diferentes formas de asociación con las poblaciones necesitadas quienes contribuyen, en particular, con su trabajo. Se da una «ampliación» material, sobre la base de los aportes de los «beneficiarios».

Se identifican los sectores de menores recursos en una sociedad que ya no es percibida como unidad homogénea. Se reconocen demandas que de

otra forma no serían detectadas, pero no se alteran los determinantes de la exclusión de esos sectores de la población urbana. Esos cambios dan lugar a una gestión puntual con baja capacidad de multiplicación, porque se basan en recursos locales, en particular de la población más perjudicada. La carga de las políticas sociales tiende a ser transferida a la población necesitada.

La municipalidad continúa siendo una institución de prestación de servicios, aunque lo haga de manera más amplia que antes.

La ampliación tiende a concretarse por medio de dos caminos fundamentales. Por una parte, y ahora con cierta prevalencia, la gestión municipal tiende a basarse en el predominio de relaciones clientelares. Las municipalidades tienden a limitarse a la prestación de algunos servicios urbanos y a la creación de «empleo municipal», que ofrecen como «ventajas» a los sectores populares a cambio de apoyo político.

El crecimiento del empleo municipal, irracional en una perspectiva formal-burocrática, integra una lógica política de producción de respuestas inmediatas frente a los sectores sociales más necesitados y de subordinación del aparato municipal a estrategias de acumulación política clientelar.

Para obtener las «ventajas», los sectores populares tiende a vincularse, a través de organizaciones vecinales o partidarias con funcionarios municipales que pueden proporcionarlas o gestionarlas. Ese proceso de gestión-demanda constituye a las asociaciones de base en mediadoras con las instancias de decisión. Estas tiende a seleccionar las demandas en función de las redes de apoyo clientelar, rechazando proyectos que den respuesta por fuera de esas relaciones.

El vínculo clientelístico reduce la representación política subordinándola a las estrategias de acumulación política local. Su predominio reduce la gestión municipal y la acumulación política se constituye en su función fundamental.

Por detrás de la respuesta clientelar existe la dificultad, si no la incapacidad, de las municipalidades para enfrentar las necesidades populares con medios que, pudiendo articularse de manera rápida, den respuesta a largo plazo. Consolidan un estilo inmediatista de respuesta a demandas puntuales a cambio de apoyo político.

Las limitaciones son evidentes: responder a las necesidades populares incorporando empleo sólo beneficia a un número reducido de personas. Esto, junto con la dificultad para realizar obras y prestar servicios disminuye el rendimiento general de la gestión municipal. El resultado es un aparato administrativo ineficaz, que pierde su legitimidad en la sociedad local. Además, dificulta el desarrollo de otras formas de gestión y de expresiones de participación superadoras de las existentes.

Por otra parte, se desarrollan experiencias que indican el comienzo de nuevas formas de gestión. Podrían ser el inicio de una transición, perfilando elementos diferentes, desde una función municipal de prestación a otra de promoción.

La gestión municipal tiende a ser más abarcadora, generando «productos» atípicos. Predomina el mejoramiento de la calidad de vida de la población, incluyendo además de obras y servicios urbanos convencionales proyectos

de tipo productivo. Puede concretarse en programas catalogados de desarrollo urbano integral (vivienda, infraestructura, organización productiva de la población, condiciones sociales, etc.).

La población tiende a vincularse, desde su organización autónoma, participando en la ejecución de los proyectos como mano de obra gratuita, pero también en las instancias de decisión y preparación, en la conducción y en la administración de los recursos.

Los recursos no se limitan a los que dispone el municipio (de recaudación directa, coparticipados o aportados por las instancias superiores de gobierno fuera de la coparticipación formal). Tampoco se amplían sólo con los aportes de la población necesitada. Incorpora recursos «externos» a la ciudad, provenientes de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, nacionales o extranjeras. Intenta captar parte de la riqueza producida en la ciudad y que, por los procedimientos actuales, queda fuera de la recaudación, en un procedimiento de redistribución del excedente local.

¿De qué depende que la gestión se oriente por uno u otro de esos dos caminos señalados? Para intentar dar respuesta a esa pregunta apuntaremos a las relaciones políticas locales.

RELACIONES POLITICAS Y GOBIERNO DE LA CIUDAD

La gestión municipal puede ser entendida como la articulación de un conjunto amplio y complejo de recursos para lograr un resultado. Esa articulación se orienta de manera formal a la resolución de problemas de la ciudad, a la satisfacción de necesidades de la población urbana. Sin embargo, de manera no formal esa gestión parece, por el contrario, orientarse al incremento del control sobre el aparato público por parte de un sector (partido, fracción partidaria, alianza, etc) y no a su finalidad formal. La relación entre orientación «formal» y «no formal», está por detrás de buena parte de los procesos que hemos mencionado y depende según nuestra hipótesis del predominio de lo que podemos llamar estilo político.

Los cambios en la gestión municipal serían el resultado de una «reacción» frente a la inadecuación del municipio que es motorizada por quienes están a cargo de la toma de decisiones en el gobierno local. El resultado de esa reacción, a su vez, dependería de la orientación de las relaciones políticas locales.

Esa orientación se refiere a la estructuración de un sistema de relaciones que determina la significación de las acciones políticas locales. Es la «variable independiente» que explica la dinámica que analizamos.

Las relaciones políticas, entre la representación y la acumulación de poder

Las relaciones políticas tienen dos caras. Una mira hacia la población y es el momento de identificación de intereses, necesidades, recursos y posibilidades, y de su articulación en propuestas y proyectos para hacerse

cargo de lo identificado, en un intento por incidir en la realidad. Propuestas orientadas hacia formas globales que, de alguna manera, tiendan a configurarse como bienes generales. La política es así, un momento de trascendencia de posiciones parciales que comienza por su reconocimiento, es decir, por una capacidad de diagnóstico. Esta es la cara de la representación. En ella se canalizan las demandas de manera de conformar un ordenamiento (articulación de medios) para darles respuesta. La definición de las necesidades que se tendrán en cuenta, y de cómo se lo intentará es parte del momento representantivo. Esto es, decisiones de atender a unos y no a otros, o a unos más que a otros como parte de esa función de representación.

La política no es solo la construcción de proyectos de intereses o necesidades sociales, es y de manera necesaria, el logro de condiciones para hacerlos realidad. Es decir, el logro de posiciones institucionales desde las cuales se toman decisiones o se incide en ellas. Es el logro de poder. La conformación de fuerzas para impulsar propuestas, hacerlas efectivas o, por el contrario, para detener propuestas contrarias a las que se promueven. Esta segunda cara mira hacia los aparatos estatales como ámbitos de control de los recursos sociales (en sentido amplio). Se orienta hacia el fortalecimiento o debilitamiento de posiciones de poder en un proceso de acumulación: incremento del poder o de la capacidad de control de posiciones de toma de decisiones y de acción. En ese sentido, un ámbito de acumulación política es un ámbito de lucha política, de disputa por el poder.

De acuerdo a nuestra hipótesis, los procesos de gestión municipal muestran, en gran medida, el predominio de la orientación hacia la acumulación de posiciones de poder dentro de los aparatos públicos, más que a la solución de problemas o a la atención de necesidades. Se produciría así un «desequilibrio» entre los dos momentos de la política: la subordinación de uno a otro. La acumulación tiende, al parecer, a subordinar a la representación. Esto significa la tendencia, en las relaciones políticas, a la autonomización del momento de la acumulación de poder frente la representación.

Cuando la vida política local está determinada por imperativos de acumulación partidaria, solamente merecen ser tenidos en cuenta los aspectos (problemas o necesidades) que pueden articularse en esa acumulación (de manera independiente de como se defina).

La gestión del aparato municipal pierde el contenido público que caracteriza a un aparato estatal (orientado de manera general o universal en función de los derechos de los ciudadanos, pese a sus diferencias sociales y económicas). El aparato tiende a ser utilizado en una lógica de acumulación partidaria o aún intrapartidaria y es objeto de una suerte de privatización. No porque sea sometido a una lógica de ganancia, sino porque es orientado a dar respuestas «parciales» que se destinan tanto a la mera acumulación de poder como también a su vinculación con procesos (privados) de acumulación económica de un grupo particular. El sentido de la función (pública) queda subordinado a esos intereses parciales, privados, no sociales sino políticos.

El predominio de la acumulación política, en el corto o mediano plazo, lleva a coincidir con las necesidades de la acumulación económica. El

aparato público se vuelve entonces un ámbito de acrecentamiento de poder desde el punto de vista de las agrupaciones políticas de la sociedad y de acumulación económica desde el punto de vista de las unidades económicas de la sociedad. Tienden a coincidir en la medida que toda acumulación de poder se aproxima a las bases materiales del poder en la sociedad, más allá del control mismo de los aparatos político-institucionales.

El predominio de la acumulación se canaliza a través de diversas formas: amiguismo, patrimonialismo, clientelización, corrupción. Todas son, en esta perspectiva, una «desnaturalización» de la gestión de la ciudad.

Hasta ahora hemos mencionado situaciones en las que la municipalidad es la única unidad de gobierno local, sin embargo en las ciudades metropolitanas (cm) ello no es así. Una cm no es gobernada por municipio alguno, estos solamente gobiernan a «segmentos» o «partes» diferenciados dentro de esa unidad urbana (Pírez, 1991b.)

En consecuencia, la cm no es propiamente una unidad política sino un conglomerado de unidades políticas por falta de correspondencia entre aparato político, como sistema institucional de toma de decisiones y de acción, y el sistema de fuerzas sociales y políticas a él asociadas (propios de la realidad metropolitana). No conforma un ámbito de representación ni de acumulación políticas.

Es muy difícil, sino imposible, que una municipalidad atienda aspectos que no sean parciales (desde el punto de vista metropolitano) y, además, que no estén vinculados con la suerte de su acumulación política. Lo que supera a ese nivel (por ejemplo lo global metropolitano) tiende a ser ignorado.

Ese conglomerado metropolitano favorece el fortalecimiento de los niveles superiores del Estado, contribuyendo a mantener, o aún a ampliar, la centralización de funciones, de recursos y de poder. Facilita la intervención de los ámbitos superiores cumpliendo funciones gubernamentales locales. Por ejemplo, los servicios metropolitanos globales cubiertos desde los niveles nacional o provincial, que llenan el vacío local.

EN BUSQUEDA DE ALTERNATIVAS

Es preciso encontrar respuestas que, dando cuenta de los problemas actuales con cierto grado de inmediatez, se articulen de manera más definitiva, se prolonguen en el tiempo, atancando a sus bases. Propuestas para hoy que nos acerquen al mañana.

En tal sentido, hay que identificar lo que podemos llamar «procesos causales» para superar el inmediatismo. Hemos presentado ámbitos donde se desarrollan esos procesos. Quizá convenga tener en cuenta dos temas: la relación pobreza-excedentes económicos y la representación política.

Si el empobrecimiento en nuestras sociedades depende de dos procesos articulados (disminución del excedente y, a la vez, incremento de la concentración), el tema de los recursos se convierte en un punto central.

Esto significa que la generación, distribución y apropiación del excedente debe ser un tema de disputa y trabajo social y político. Al respecto, la manera

predominante de enfrentar a la crisis ha producido una «naturalización» de la falta de recursos que, al parecer, no es cuestionada (transformada en cuestión). Ese tema es, ante todo, un asunto «público». No solamente hace a los intereses generales de la sociedad sino que es parte del desarrollo de la «función ética del estado» (Nunes, 1991). El Estado es el ámbito para la decisión (pública) sobre el uso social del excedente.

De esa manera, también, comienza la recuperación de la política como representación. A ello hace referencia la mención de la función ética del Estado. Representación no es solo identificar necesidades y resolverlas políticamente, en referencia a una suerte de resolución por correlación de fuerzas. Es también, la definición de contenidos sustantivos que pueden ser identificados, por ejemplo, en torno a los conceptos de derechos humanos. De la misma manera, en la formulación de propuestas que apunten a un enfrentamiento diferente de la crisis.

Lo anterior implica una redefición de lo público -del papel estatal-.

EL PAPEL DE LO LOCAL

La ciudad es, por esencia, un ámbito público y, como tal, es un lugar de satisfacción de necesidades. La ciudad es una aglomeración de necesidades y de recursos para satisfacerlas. La radical politicidad de la ciudad es el resultado de las relaciones que tienen entre sí diferentes actores en el juego para satisfacer distintas y contradictorias necesidades. La ciudad es producida y consumida en esa dinámica. Por eso mismo es, también, un objeto público: resultado de esfuerzos colectivos que superan a las «inversiones» individuales y, particularmente, resultado de la aplicación de procesos gestionados de manera pública y de recursos colectivos de la sociedad (como las inversiones estatales).

La ciudad es un ámbito privilegiado para la generación y apropiación del excedente de la sociedad. Ambito de generación de excedentes en las actividades que se asientan en ella y que se desarrollan por su existencia y funcionamiento (como el comercio y la industria). También es un ámbito de acumulación económica, no sólo en la ciudad, sino con la producción misma de la ciudad. En ambos casos la ciudad es condición de la acumulación económica. Pero en el segundo caso es, además, objeto mismo de la acumulación. Esas actividades pueden llevarse a cabo, pueden generar exedentes y ser parte de procesos de acumulación económica en la medida que la ciudad existe y funciona, en tanto que un conjunto amplio de sectores sociales produzcan y operen en la ciudad. Es decir, existe un conjunto grande de esfuerzos (económicos y no económicos) colectivos por detrás de esa acumulación. En algunos casos, cuando se acumula con y no solamente en la ciudad, existen esfuerzos difícilmente determinables y, además, acciones identificables. Un caso particular es el de la especulación inmobiliaria motivada por inversiones públicas.

En economías que -pese a su empobrecimiento y debido a la tendencia concentradora- generan excedentes cuya apropiación superan los controles

públicos, la ciudad se vuelve un ámbito privilegiado para modificar esa tendencia.

Hay que incorporar, dentro de la gestión urbana una actividad específica destinada a identificar los excedentes generados en la ciudad y sus formas cambiantes. La gestión urbana debe intervenir en la distribución de esos excedentes, particularmente de aquellos que tienen un componente público importante.

De lograr ese objetivo se conseguirá: a) asociar la capacidad de operación del aparato público con la dinámica económica local; b) responsabilizar al aparato público de gestión local por la suerte de la economía de la ciudad; y c) contribuir a superar la limitación de los recursos del gobierno.

De esta forma, podría superarse una situación cada vez más limitante de la acción a nivel local: los recursos nacionales se destinan a otros fines y los recursos internacionales además de las dificultades de acceder a ellos por el peso de la deuda externa han tenido siempre una significación muy baja en relación a las necesidades. La alternativa más común hasta ahora fue la «ampliación» con los aportes de la población necesitada. Esto es limitado y significa una transferencia del peso de la política social a los pobres.

Es necesaria introducir fuertes modificaciones en las actuales gestiones locales en particular, lograr el predominio de un diferente modelo de gestión.

El desarrollo de relaciones políticas que recuperen la unidad representación-acumulación. Es necesario replantear el papel de los partidos políticos y de las organizaciones sociales de base, modificando los aparatos municipales, tanto a nivel orgánico como funcional.

Una gestión política que articule representación y acumulación podrá canalizar necesidades y recursos para modificar la situación actual de las ciudades. Ello depederá de los actores sociales y políticos presentes en cada caso. Pero ante todo, deberá tenerse en cuenta que existen procesos de base estructural junto con los comportamientos políticos que hacen posible la mencionada subordinación en las relaciones políticas. La existencia de población puede apropiarse de bienes esenciales a través de los intersticios que ofrece la gestión urbana no formal, junto con una orientación política de acumulación, explica la consolidación de esos procesos. La ausencia de mecanismos y procedimientos de control popular permiten el desarrollo de relaciones políticas de subordinación a intereses particulares.

Si se piensa en ciudades de tamaño intermedio en las que coincide ciudad y municipio, es posible intentar introducir modificaciones que apuntalen la generación de aparatos de gobierno urbano promotores del desarrollo local y del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, orientando los recursos públicos de manera democrática. En el caso de ciudades metropolitanas, además de las modificaciones de cada uno de los gobierno municipales, deben generarse mecanismos para captar los procesos globales: tanto la existencia de necesidades e intereses sociales diferenciados, como -y particularmente- de recursos que se basan en el funcionamiento de la unidad urbana mayor.

Si bien es más aventurado señalar componente concretos, las indicaciones anteriores podrían dar lugar a la revisión de aspectos como los siguientes:

– Los procesos de control popular tienen instituciones, muchas veces con reconocimiento legal, para su ejercicio. Por ejemplo el referéndum, la iniciativa y la revocatoria. Sin embargo, es preciso determinar las condiciones para ese ejercicio. Sin duda no acaban en la sanción legal y se refieren tanto a aspectos institucionales (las disposiciones de las reglamentaciones), como a aspectos sociales (organización de base de la población) y políticos (vinculaciones entre partidos, organizaciones de base y sectores sociales y aparatos municipales).

– En segundo lugar, y además del desarrollo de procesos de control popular permanente, parece relevante revisar la conformación actual de los legislativos municipales y sus relaciones con los ejecutivos. Aquellos, encargados de la representación de las diferencias que existen en la ciudad han quedado reducidos en sus funciones, por el peso creciente de los aparatos ejecutivos. Sin duda esos legislativos conrresponden más a sociedades urbanas de principios de siglo que al presente. El cambio debería incidir en la conformación de una representación que transfiera el peso desde lo discursivo (como es el predominio actual) hacia la formulación de proyectos que articulen necesidades y recursos.

– En tercer lugar, debería reformularse la temática de la descentralización y la democratización del gobierno de la ciudad.

BIBLIOGRAFIA

CEPAL, 1989, «La crisis del desarrollo social:retos y posibilidades» en Klisberg, B.(Comp.), 1989, *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*,Ed. GEL-CLAD-PNUD, Buenos Aires.

Nunes, Edison, 1991, «Introducción» en Varios, 1991, *Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

Pírez, P.,1991, «Gobierno local en el área metropolitana de Buenos Aires», en *Medio Ambiente y Urbanización*, No. 35, Buenos Aires.

Pírez, P., 1991a, *Municipio, necesidades sociales y política local*, Ed. GEL-IIED-AL, Buenos Aires.

Pírez, P., 1991b, «Para pensar los gobiernos locales en las Areas Metropolitanas de América Latina» en *Medio Ambiente y Urbanización*, N0. 35, Buenos Aires.

Varios, 1991, *Municipio y Democracia. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Ediciones SUR, Santiago de Chile.

World Bank, 1990, *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press,

LA PLANIFICACION URBANA PERIFERICA BAJO INERCIA RECESIVA

ALBERTO M. FEDERICO SABATE

Hace un par de años se inicia una reflexión sobre el tema de la política y planificación urbanas en América Latina. Aunque el intento consistía en avanzar en algunos aspectos sobre un tema sobre el que poco o nada se había escrito en forma abarcativa, así como colaborar en organizar el pensamiento crítico a través de la revisión de lo acontecido, armando una «columna vertebral» que ayudara al desarrollo de nuevas reflexiones, el resultado fue seguramente incompleto. El presente encuentro permite retomar aquella reflexión e incorporarle nuevos elementos.

Al elaborar aquel ensayo se arribó a una serie de conclusiones vinculadas a lo que se podría denominar «modelos» históricos o esquemas de planificación urbana. Sintéticamente serán considerados aquí, a partir de sus objetivos y los diagnósticos realizados. Se pretende dar cuenta de su capacidad para responder a la problemática urbana con que contemporáneamente y a futuro, se tendrán que enfrentar. No es dable enfrentar problemas diferentes y de características diversas, en base a esquemas de planificación iguales que pretendieran tener universal aplicación, salvo en el caso limitado a algunas técnicas auxiliares y principios muy generales de procedimiento.

Para que tal tarea resulte fértil, hace falta, además, confrontar las soluciones que aportaban dichos esquemas de planificación urbana, con los problemas centrales que en cada contexto histórico debieron encarar. Subyace el supuesto implícito de que, por lo menos a nivel de intenciones, se ajustaban o tenían correspondencia con su realidad. El planteo hace abstracción de los fracasos, aspecto sobre el que bastante se ha dicho; sin

embargo, es válido ejercerla dadas las limitaciones de esta reflexión. De este modo, se está haciendo abstracción de las acusaciones sobre importación mecánica de instrumentos y técnicas, visión deformada e insuficiente sobre el funcionamiento social del sistema, orígenes de los problemas detectados, falta de pluralismo analítico, reduccionismo fisicalista en las soluciones, vinculaciones de los profesionales y técnicos con los grupos dominantes, etc., sólo para mencionar algunas de las posibles causas del fracaso.

La noción de planificación urbana periférica «bajo inercia recesiva», que se presenta en el título, se desplegará en el desarrollo ulterior.

¿Qué problemas impone la crisis continua del capitalismo periférico y dependiente a la mayor parte -si no a todas- de las ciudades ubicadas en nuestros países? Vale decir, aquellas ciudades que se localizan en territorios periféricos del sistema mundial, incluso siendo centrales dentro de su propio país, metropolitanas o establecidas en la región de mayor desarrollo relativo? ¿Qué tipo de política o planificación urbanas cabrá en esta perspectiva de crisis? ¿Qué experiencia puede arrojar la consideración histórica de los sucesivos «modelos» de planificación intentados? O bien; qué enseñanzas se pueden encontrar en la comparación de las problemáticas urbanas y el contexto social en que aquéllos se aplicaron? ¿Cuáles son los problemas urbanos centrales y en qué nivel territorial pueden atenderse? Estos son algunas de las interrogantes en torno a las cuales se centrará la atención.

Para acercarse a algunas respuestas se utilizarán dos caminos:

a) caracterizar sintéticamente los «modelos» de planificación urbana dominantes en distintos periodos -tipo y modalidad-, para apreciar en qué medida pueden resultar «aptos» para aportar soluciones a los problemas actuales y del futuro inmediato, según las tendencias avisoradas desde una perspectiva no optimista, que no apuesta a la resolución automática y mecánica de las contradicciones del sistema y,

b) realizar una descripción y registro sistemático de los que se consideran en general como problemas principales, vale decir, dejando de lado algunas particularidades espacio-temporales, en las versiones de la planificación tradicional o convencional y en la actualidad, . Se comenzará por esto último.

LOS PROBLEMAS URBANOS TRADICIONALES

Dado el procedimiento elegido, se trata de considerar operativamente los problemas urbanos desde la óptica de los agentes institucionales involucrados, dejando de lado -en una primera instancia- todo referente crítico.

Desde el punto de vista tradicional y desde hace más de un siglo y medio, la política y la planificación urbanas se vinculan de manera muy directa al crecimiento de la ciudad. La forma inicial de intervención y regulación gubernamental en este segmento territorial se asocia al ordenamiento físico de dicho crecimiento y a evitar los daños derivados de la falta de higiene y de ausencia de preservación de la salud pública.

Se detecta, como un problema la forma inorgánica en que se expande y extiende el tejido urbano. Pero también preocupa y se registra en la cartilla de los problemas a solucionar, la sobreocupación del suelo en los barrios, la densificación de ciertas áreas, la tugurización de ciertas zonas y las características de las viviendas.

Pronto serán sentidos como problemas los inconvenientes y cuellos de botella de la circulación material, el tráfico y el sistema de transporte intraurbanos. Esto se vinculará de distinta manera a conflictos en la superposición y/o desacoplamientos en los asentamientos espaciales de las actividades económicas y residenciales. También a los abusos de las actividades y propietarios privados, el no respeto de las áreas y lugares que debían ser ocupados por elementos que hicieran al interés general, a la institucionalización del llamado espacio público.

Este listado de problemas considerados como tales, por los primeros observadores y analistas de la ciudad moderna que pronto dieron paso a los primeros intentos de planificación urbana, se completan con la visión de que la población y el crecimiento mismo se encontraban amenazados por la actividad especulativa y monopólica de los «terratenientes» urbanos, por los excesos de la propiedad inmobiliaria.

Casi como una prolongación de estos temas se agregarán a los asuntos preocupantes nuevos aspectos originados en la propia experiencia y el aumento en tamaño de la ciudad. Se incluirán como problemas la escasez de viviendas para las capas populares y de equipamientos de educación, comunitarios, de salud. Comienzan a preocupar los llamados temas sociales, que van, por ejemplo, desde la desocupación, la mendicidad y la precariedad, hasta la presencia de inundaciones en algunas áreas desprotegidas. Aparece como un problema la gestión y administración local y municipal, así como otros de corte institucional.

Tambien se intentará la protección de los monumentos y la defensa ambiental. Existe visible inquietud por dotar a la ciudad de amenidades y lugares de recreación para la mayor parte de los ciudadanos y el mejor uso de su tiempo ocioso. Aparece la necesidad de organizar algunas apoyaturas para el mejor funcionamiento de los servicios productivos. Sería injusto dejar de mencionar las preocupaciones estéticas profundamente articuladas, desde el principio, al desarrollo de la ciudad en expansión.

Estos son los principales asuntos que movilizaban la actividad de las especialistas ocupados en la política y la planificación urbanas durante largos años. Lo que no quiere decir, como se verá más adelante, que hayan desaparecido. Los problemas siguen siendo vistos, durante este lapso, casi exclusivamente desde la ciudad, dejando de lado otras alternativas territoriales.

Sólo creyendo en una enorme alienación cultural de los urbanistas latinoamericanos, o que la copia mecánica de los esquemas y liturgias de los especialistas europeos llegó a niveles extremos, puede pensarse que los problemas que ellos propusieron no existieron realmente. Se puede aceptar que algunas preocupaciones se desviaron y algunas cosas quedaron afuera. Lo que parece haber ocurrido es un divorcio o hiato entre los diagnósticos de

los problemas que realizaron versus las propuestas de soluciones. Estas apuntaban a que, con el reordenamiento físico se garantizaba la paulatina eliminación de los desequilibrios sociales, propios de los etapas iniciales del desarrollo capitalista.

Pero que la atención se centrara en el crecimiento económico, demográfico y los desordenes de la ciudad capitalista propios del sistema social en su etapa de oro, no es de por sí sorprendente, en particular para quienes no lo desechaban concientemente. Estos abusos de la razón se encadenan claramente con un déficit conceptual de orden paradigmático y teórico-metodológico, puesto de manifiesto recién hace pocos años. Y todavía presentes en no pocas escuelas de geografía, arquitectura, economía o ecología.

Pero lo que ayer podía ser ingenuidad aceptable o comprensible para ciertos planificadores, hoy en función de los desarrollos analíticos existentes, resulta irresponsabilidad técnica y complacencia con los intereses dominantes.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial aparece en los países de América Latina el llamado «desarrollismo», que significará un verdadero cambio de perspectiva en el enfoque urbano. Es posible que no haya favorecido la evolución de la planificación urbana, pues el enfoque sectorial toma predominancia y los problemas que aparecen como espaciales, se derivan de aquél y de los impulsos unilaterales de las decisiones de localización de actividades de las grandes empresas estatales y privadas.

Desde esta perspectiva, los problemas son los parques industriales, la suburbanización, la metropolitanización, las actividades financieras, los déficits energéticos, los barrios obreros, la marginalidad creciente, los nuevos desórdenes por la urbanización acelerada, etc. Pero la temática sigue derivando del crecimiento económico-social y del fuerte incremento de habitantes urbanos.

LOS PROBLEMAS URBANOS PRESENTES Y FUTUROS

Existe un amplio acuerdo entre economistas y cientistas sociales en ubicar entre 1974-75 el inicio de la crisis mundial actualmente operante en gran parte de los países del mundo.

A partir de dicha fecha se produce una inflexión en materia de desarrollo que perdura en América Latina hasta el presente y en la mayoría de los países adquiere carácter de reproducción social regresiva, decrecimiento global de la acumulación o inercia recesiva.

Las repercusiones mediatas e inmediatas de esa situación y las condiciones impuestas en extremo por dicho proceso de inercia recesiva, fueron calificadas en otro trabajo como «devastadoras» y reconocidas por muchos autores como catastróficas. Más allá de los calificativos, es posible intentar una contabilización de los problemas existentes y pronosticados.

a) deterioro físico acelerado de la infraestructura y equipamientos de

servicios como consecuencia del descenso de la capacidad financiera y crisis fiscal, así como de la disminución de capacidad económica de la población. De aquí se deriva un aumento de las externalidades negativas;

b) continuación de la concentración de la población en pocos centros urbanos, principalmente en grandes e intermedios, con paralela disminución de la capacidad de una alta proporción de esa masa de gente aglomerada para autosustentarse y organizar una base económica adecuada para la ciudad;

c) mayores problemas si ya no son suficientes de vivienda y de separación física de estratos sociales por segregación urbana. La combinación con los aspectos anteriores, lleva a conjeturar con alguna certeza que descenderá la calidad de vida promedio de los habitantes;

d) aumento del desempleo, subempleo, marginalidad y de la población incorporada al llamado sector informal. Incremento relativo de la informalidad de subsistencia. Deterioro general del salario real directo con mayor fragmentación interna de las capas trabajadoras formales y minimización del salario indirecto;

e) mayor deterioro ambiental de las ciudades y su hinterland como consecuencia del uso de tecnologías descontroladas, del déficit de infraestructura y del incremento de la pobreza. Ello no parece posible de ser restañado por regulaciones e intervenciones socialmente dirigidas, dada la baja potencialidad del sector público para enfrentar los costos que conllevará una gestión de los recursos naturales y ambiente según pautas del «desarrollo sostenible»;

f) aumento de la inseguridad biofísica y societaria. Diversos resultados negativos aparecen como consecuencia de estos aspectos, algunas de las cuales son preanunciados por la situación que puede observarse en algunas áreas y barrios marginados de las regiones metropolitanas de Brasil, México, Perú, Venezuela o Argentina. Prostitución, delincuencia, vida en la calle, reaparición de epidemias y enfermedades erradicadas por el sanitarismo del siglo pasado, violencia individual, secuestros, pérdida de valores de lo humano, instauración del «sálvese quien pueda» y todo el catálogo de lacras que es dable encontrar en los procesos de extrema fragilidad social;

g) mayores problemas para una organización y administración adecuadas de los centros urbanos de cierta magnitud, de las regiones metropolitanas y de las ciudades de fuerte crecimiento; y

h) mayores problemas con la población joven impedida de obtener una ocupación adecuada y con las personas mayores y viejos, expulsados del sistema laboral formal antes de lo que las expectativas lo indicaban y sin sistema previsional o con éste en quiebra. Desencanto ideológico de las capas medias y la pequeña burguesía urbanas, por la desaparición del horizonte de mejora de vida.

Otros problemas comienzan a mencionarse, aunque no se los incluya por el momento en este registro por su menor «materialidad» social. Se refieren a la deslegitimación del sistema político, el descrédito del Estado y las normas que rigen el sistema, el mantenimineto y fortalecimiento de los aparatos de dominio político -represivos e ideológicos-, el desdibujamiento

de la espacialidad pública nacional e incremento de la dependencia externa, etc.

En este punto es posible comparar los problemas urbanos que concitaron en el pasado, y hasta hace poco más de una década, la atención de los especialistas la llamada cuestión urbana, con los detectados para la actualidad y el futuro. No se requiere de una gran imaginación para concluir que existe un cambio tajante de la problemática. Si bien los problemas urbanos que se denominaron tradicionales siguen en pie, la magnitud alcanzada por algunos de ellos, y las derivaciones tomadas por otros, sugieren que más que un cambio de grado se ha generado un cambio de especie y naturaleza de los mismos, que en un contexto mundial también profundamente modificado como el contemporáneo, conlleva a instaurar una nueva problemática.

Una gran parte de los problemas contemporáneos y los prefigurados para las aglomeraciones urbanas periféricas, en función de una reproducción social regresiva, estaban presentes en el pasado. Pero se da una muy seria transformación de la magnitud que no puede ser negada y cuyas consecuencias, como algunos expertos dicen, colocan a la ciudad al borde del colapso físico con resultados sociales imprevisibles.

Fragmentación administrativa por predominio de lo municipal, congestión, contaminación ambiental, complejidad administrativa en lo local con balcanización metropolitana, modernización de infraestructura, disminución de la segregación territorial de los grupos sociales, reconversión industrial, mejora en la provisión de servicios a las actividades productivas para la pequeña y mediana industria, y otros de estas características, se manifiestan como los principales problemas urbanos actuales de las ciudades europeas. Y que dan base a sus esquemas de programación. Aunque alguien pueda sentirse tentado de importar el enfoque del tratamiento de ellos, parece imposible asimilarlos en conjunto a la realidad social de los presentes núcleos urbanos periféricos. Tomados puntualmente algunos elementos no carecen de interés, pero hay que recordar que la analogía es siempre un arma de doble filo.

LA PLANIFICACION URBANA Y SUS ESQUEMAS

En la anterior reflexión sobre la evolución y transformaciones de la planificación y política urbanas en el subcontinente latinoamericano, se arribó a una serie de conclusiones que sintéticamente pueden retomarse aquí. Para ello fue necesario remontarse a sus orígenes europeos, 150 años atrás. Y luego a su importación a este ámbito periférico.

La planificación urbana se desenvuelve y abarca, un lapso de 60 años del presente siglo en estos países. Se reconocen tres períodos: el de predominio del **plan director o regulador**; su suplantación -o combinación- con el auge de la **planificación de carácter desarrollista**; y el de la **crisis de la planificación** y planificación de la transición, por llamarla de alguna manera, que llega a estos días de forma difusa y heterogénea. Cabe hablar de transición, porque aunque se realizan valiosas experiencias, los especia-

listas parecen estar a la espera de las repercusiones «definitivas» sobre los elementos territoriales, del «cierre» o reacomodamiento de los factores económicos mundiales y nacionales.

El plan regulador o maestro, se orientó principalmente al ordenamiento físico de los componentes urbanos. Enfrentó los problemas que se enumeraran con diseños, planos, códigos y normativas, intentando la regulación del uso de la ciudad en primera instancia, y más adelante, la intervención en la formación o producción como se dice a veces del espacio urbano. Por fin, en su forma más madura, que se vincula al período desarrollista, propuso la regulación estatal e intervención en la gestión de los servicios urbanos y en la creación y circulación de ciertos bienes.

La planificación del desarrollo urbano, característica del período desarrollista, arranca en la década del 50. Bajo este esquema se instaura la planificación global-sectorial a nivel nacional y se hace avanzar la regulación e intervención estatal coherentemente con las ideas privilegiadas por dicho esquema. Resulta de un dominio por 25 años del Estado de bienestar keynesiano, que va a llegar hasta el inicio de la crisis. Es un Estado que puede y debe crecer para orientar el desarrollo y la integración social, que va a organizar empresas gubernamentales y que va a resultar centralista, corporativo y burocrático en la mayor parte de los países en que logró imponerse esta concepción.

Durante el desarrollismo, la planificación urbana se subordina al enfoque sectorial, como ya se indicó. Aparece como un requerimiento la articulación de los niveles urbano-regional, lo que se plasma en la Carta de Los Andes de 1956, surgida de una convocatoria de la OEA en Bogotá. El enfoque será economicista y con predominio del tipo de plan detallado y de procedimiento. La planificación urbana será relativamente pasiva y arrastrará antiguos vicios espacialistas, aunque el enfoque intentará ampliarse bajo el punto de vista interdisciplinario. Puede que una de las peores combinaciones posibles: economicismo más fisicalismo.

Ya que de esquemas o «modelos» de planificación se está tratando, resulta interesante recordar una diferencia teórico-metodológica que puede ser de importancia ante las propuestas que se presentan con la crisis. Se refiere a que el plan regulador, tanto en su versión más tradicional como en la más cercana, así como la planificación del desarrollo urbano característica de los años 1950-75, son ambos de carácter normativo. Esto es, como un poder constituido que se despliega en un campo de fuerzas socioeconómicas en el que hallará obstáculos que vencer o sortear. En la versión del desarrollo urbano además, se realiza por ajuste; vale decir por «reflejo» o repercusión territorial del enfoque sectorial.

Las críticas a estos esquemas son bien conocidas, surgiendo como alternativa la denominada planificación estratégica y la variante a nivel local, participativa/participante. Las dos, por supuesto, orientadas por opciones de transformación de la hegemonía.

La planificación urbana del tipo normativo, sería viable en casos de consenso social y estabilidad gubernamental; en tanto que la estratégica cabe para situaciones y procesos de poder conflictual y compartido, donde

cada acción y cada momento forman parte de una dinámica de acumulación de fuerzas para doblegar y derrotar la resistencia de los intereses contrapuestos a los objetivos deseados. A su vez, la planificación local basada en proyectos concretos podría ser pensada como un componente articulado a la estrategia de acumulación de poder.

Una propuesta que requiere ser profundizada y experimentada es la conocida como análisis subsistémico, la que a pesar de estar planteada desde hace más de una década, por las exigencias de producción y ordenamiento de datos, así como de entrenamiento de personal capaz de romper con los moldes convencionales, ha encontrado obstáculos objetivos para su desarrollo. Ella es presentada, además, en un momento de plena crisis de la planificación.

PROBLEMAS, ESQUEMAS Y PROPUESTAS BAJO INERCIA RECESIVA

Con anterioridad se mencionó la crisis de la planificación como un componente, aceptada por los especialistas, del presente histórico. Esa crisis afecta de distinta manera los enfoques y niveles de planificación, dado que clausuró gran parte del enfoque global dejando aspectos vinculados a los componentes financieros o de estimación de precios sombra y del sectorial v.gr. cálculos por el método de balances de energía, relaciones externas, hidrológicos en los niveles regional y nacional. Incluso con la permanencia de oficinas e institutos de planificación en el orden nacional u otros, casi decorativos. Pero poco pudo afectar la planificación urbana, verdadera cenicienta de la concepción desarrollista.

La crisis de la planificación es en realidad la crisis de un estilo de desarrollo y de acumulación de capital que estaba por detrás de ella y por tanto, de una manera particular de hacer planificación y no de toda planificación posible, según ha sostenido De Mattos. Quien además se manifiesta disconforme con las soluciones alternativas posteriores al esquema cepalino.

¿Qué nuevos planteos es posible encontrar como respuesta a esta crisis de los «modelos» y esquemas heredados de la planificación? Las propuestas emergentes y sustitutivas se refieren a la descentralización de la gestión, a la planificación local y incremento focalizado de la participación. El mismo De Mattos y Coraggio han realizado exámenes críticos de algunas de estas propuestas y no parece oportuno ni necesario repetirlos en este breve ensayo. Es conocido que junto al estilo de acumulación denominado desarrollista, se derrumbó el estado de bienestar keynesiano, con su concepción centralizada de la intervención estatal. Entre tantos derrumbes y clausuras, la planificación urbana aparece como «privilegiada» en función de las propuestas emergentes y la ciudad con su municipio y el poder local se manifiesta como un «refugio» potencial de la soberanía.

Que la política y la planificación urbanas, a través de las propuestas de descentralización, gestión municipal y desarrollo de esquemas locales, ocupen el centro de la atención parece una paradoja. Cuando en los ámbitos

nacional y sectorial aparecen las decisiones que desde lo global y sectorial determinan los problemas, se espera dar respuesta a nivel urbano o local. Negrón, en un trabajo muy sugestivo, expresa que el reto más importante que enfrenta la ciudad latinoamericana es el de la «ciudad espontánea o ilegal». Esta proposición, así presentada, implica un cierto sesgo espacialista; porque parece más adecuado enunciar que la principal cuestión urbana es la vinculada a la ocupación y subocupación de la fuerza de trabajo, la reproducción de los trabajadores y los sectores populares, de lo cual la «ciudad ilegal» es una expresión territorial. Cuidando de no caer en reduccciones economicistas, cabe sostener que esta cuestión social se relaciona a temas como la distribución del ingreso, la política laboral, el salario social y otros, cuyo nivel de resolución, en lo fundamental, no es función del poder instaurado en la ciudad. Y en ello, justamente, consiste la paradoja.

La paradoja se refuerza, cuando se recuerda que un criterio decantado de la concepción desarrollista y de las posiciones crítico-contestatarias elaboradas en las últimas dos décadas, es aceptar como razonable que la unidad relevante de la planificación y el análisis es lo que se identifica como ámbito del complejo urbano-regional -o de una región metropolitana- y no sólo el nivel de la ciudad. Aunque se puede reconocer su pertinencia en la articulación de varias determinaciones y relaciones específicas. Volviendo a Negrón, en las conclusiones de su examen de la planificación urbana, afirma que los temas referidos a ésta «se deciden en los ámbitos supraurbanos», lo que significa, parece, adoptar este criterio. Pero, a nivel urbano, el agudo crecimiento de la «ciudad espontánea» se va a producir de cualquier manera salvo transformaciones sociales, económicas y políticas que no es dable prever, el papel de los planificadores urbanos es aprovechar todas las oportunidades y resquicios existentes para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares urbanos y las masas explotadas.

Aunque parece muy complicado realizar recetas de validez general, dos tareas fundamentales esperan a los hacedores de la política urbana según este colega venezolano. Una, de nivel intraurbano, trabajar por el mejoramiento físico vivienda, infraestructura y equipamiento de las áreas y entorno donde se ubican estos sectores populares. Asimismo, reivindicar el rescate del derecho a la ciudad de estas masas y a intervenir en las decisiones que les afecten, vale decir profundizar los nexos bidireccionales. Otra, de nivel interurbano o intraregional, pero más secundaria, orientar la localización o relocalización de los sectores populares a los lugares donde existen condiciones laborales y excedente estructural de servicios urbanos. Negrón advierte que esta doble condición es complicada de establecer y requiere estudios muy cuidadosos.

Pero a lo que la planificación urbana debe renunciar, es a su pretensión totalizante y a la vez detallista del plan regulador, a operar en nombre del «interés general» sin plantearse que se está frente a una verdadera batalla en la que existen enemigos, a no regular el sistema de transporte, a aceptar el derecho de propiedad por sobre el derecho del uso, y principalmente, a erigir programas sin participación en la formulación, ejecución y control de los interesados.Para Negrón, lo esencial, el marco de cualquiera de estas

acciones, resulta del reconocimiento legal y político de la «ciudad espontánea», sin el cual ellas quedarían desvirtuadas.

Aunque en algunos ensayos aparecen confundidos, resulta necesario distinguir entre el nivel regional, el nivel urbano y el nivel local de los emprendimientos. Donde los aspectos estratégicos y de mayor plazo, posiblemente predominan en lo regional, aunque sean previsibles para todos los niveles y encuentren una especificidad en cada uno. De mayor importancia es esta distinción cuando de definir y caracterizar las formas de participación popular se trata.

Entonces, por debajo del recorte territorial urbano y no como su sustituto, puede entenderse la propuesta de Galilea acerca de la planificación local, que ya fue mencionada. Este nivel debe rescata el vínculo entre diagnóstico, objetivos y proyectos, enfatizando lo estrictamente técnico y el plazo más corto. A la vez, lo local es movilizador e integrador de las acciones sociales de participación y democracia directa.

Una serie de políticas locales pueden ensayarse sin afectar la permanente angustia fiscal y financiera de las administraciones de los centros aglomerados, centrándose, en las distribuciones de tierra.

A partir de estos planteos de descentralización, políticas locales y focalizadas, se puede organizar un cuadro de doble entrada para resumir y ejemplificar los vínculos entre el tipo de Estado y la organización del poder con aquellas.

TIPOS DE ESTADO	POLITICAS Y ESTRATEGIAS		
	políticas sectoriales	políticas sociales	políticas territoriales
keynesiano de bienestar	generales	universales	centralizadas
neo-liberal	restringidas y orientadas	focalizadas	descentralizadas

En el cuadro elaborado, la primera columna pretende incorporar las políticas sectoriales de dotación de infraestructuras o condiciones generales de la producción conocidas como medios de circulación social y material, que comienzan a aparecer como «no generalizadas», selectivas y privatizadas en oposición al Estado del desarrollismo. El modo de generar y captar los efectos útiles de aglomeración o servicios urbanos, tiende a sufrir modificaciones derivadas de una orientación que cualifica áreas y servicios especializados, más allá de la que se generaba con la monopolización de la economía y producción en la periferia. Esta restricción de la generalización puede actuar a través del sistema de precios y se tiene evidencia que en casos, serán

supervisadas por el capital financiero y los organismos multinacionales de crédito.

La siguiente columna intenta dar cuenta de los cambios en las propuestas hacia los sectores sociales mayoritarios, que registran un recorte bautizado como de subsidio a la extrema pobreza, pasando de lo universal a lo focalizado. En particular, tienden a afectar la reproducción de la fuerza de trabajo y de los sectores populares urbanos, actuando vía reducciones a los medios de consumo colectivo y de circulación material, tanto en la inversión como en el mantenimiento y costos operativos. Neo-asistencialismo de trascendente importancia en ciertas áreas urbanas al incidir sobre la vivienda, la salud pública, la alimentación, la educación, la recreación, etc.

Lo referido a las políticas territoriales aparece en la tercera columna del cuadro. Quedó bastante explicado en los comentarios, sobre tendencia a la descentralización, lo que abarca también a las propuestas sobre programación local, participación y gestión municipal y otras sobre planificación urbana e intraurbana tomadas en sentido amplio, teniendo presente que se está en una época de transición y posible modificación de muchos criterios, donde pocas cosas pueden ser rechazadas «a priori».

Las consecuencias globales de una estrategia que combine todos estos elementos es bastante conocida: del cuasi dominio de la regulación pública se pasa, posiblemente y salvo una transformación de importancia en el peso relativo de las fuerzas sociales en juego, al dominio de una regulación semi privada y balcanizante.

Todas las ciudades grandes e intermedias del subcontinente, como han manifestado algunos especialistas, ¿sufrirán de similar manera los problemas de la sociedad periférica bajo inercia recesiva? No habrá algunas que, en función de condiciones nacionales o regionales, puedan «salvarse» de los efectos devastadores de la reproducción regresiva? No existirán actividades productivas, dotaciones de recursos naturales, capacidad de generar servicios especializados o de ofertar fuerza de trabajo de alta calificación, que permita un cierto grado y tipo de inserción en la economía del mundo, suficiente para retornar a una reproducción urbano-regional aceptable? ¿Será acaso una reproducción social soportable aquélla que permita volver a la calidad de problemas o cuestiones urbanas que se mencionaron como convencionales o tradicionales?

Para dar respuesta a tantos interrogantes se tendrán que analizar aspectos particulares y seguramente sólo puede hacerse caso a caso o ensayando esquemas tipológicos. Pero lograr una reproducción social en ciertos núcleos y ámbitos regionales considerada positiva, significa optar por una estrategia de **reintegración** de las mayorías populares marginadas y excluidas. Concepciones de reintegración parecen ser las de Negrón y Galilea, aquí mencionadas; en el caso de este último, pensando que la participación local democrática y protagonista será capaz de «gatillar» transformaciónes en el propio aparato de Estado, en forma horizontal y hacia arriba. En un movimiento que se puede imaginar presionando hacia la recuperación de estamentos centralizados y generales, de acuerdo al cuadro que se presentó.

Existe otra opción estratégica que entiende que la mayor parte de las situaciones serán de agudización de los problemas sociales y la cuestión urbana en el sentido crítico conocido y cuyo resultado implica una heterogenización o **dualización** estructural, instalada por exclusión de grandes mayorías de la población. Ello obliga, prácticamente, el plantearse como alternativa «asumir» positivamente tal polarización social, inevitable e irreversible dada la imposilidad histórica de los sectores dominantes y del Estado periférico de realizar propuestas serias y sostenidas de reintegración de los sectores populares urbanos. Sería muy extenso y a la vez insuficiente e injusto tratar de examinar todos los aspectos cubiertos por una reflexión tan compleja y con tantos matices en un ensayo de esta magnitud, por lo que, por el momento, sólo cabe hacer constatar esta intervención y su trascendencia en el plano del discurso. Por otro lado, su elaboración y lanzamiento es demasiado reciente.

Se puede conjeturar que existirán casos nacionales, regionales y urbanos en el que predominará una u otra posibilidad, en términos de viabilidad de las mayorías populares, sean éstas o no concientes de ello. Esto es, que las condiciones derivadas del creciente deterioro por inercia recesiva, haga imposible cualquier política de reintegración e incline la voluntad de las mayorías expoliadas a forzar la espontaneidad del sistema hacia la estrategia del dualismo y la batalla contracultural, lo que es excluyente. También cabe preguntarse, por lo que espera ser analizado, si el desarrollo de la política y planificación urbanas para la reintegración, no abren un mejor horizonte político a la estrategia dualista.

En materia de casos no descartables, es difícil prefigurar qué grado de apertura externa, reduccción del campo decisorio nacional e interdependencia con la economía internacional serán necesarios para que un área metropolitana, por ejemplo, se acople al sistema mundial y que, incluso de espaldas al resto del país, logre flotar sobre la línea de crisis.

Cabe recordar que en el trabajo anterior sobre planificación urbana se sugirió que bajo el dominio del Estado neoliberal, cierta planificación urbana será consentida si se refugia en las formas más convencionales del puro ordenamiento físico de ajuste, en la versión del plan regulador o director. Esto es así, porque es difícil que desde este «modelo» se puedan alcanzar transformaciones que abran la reinscripción de los sectores populares urbanos, ni nuevas formas institucionales que consoliden la democracia participativa.

La evidente complejidad de la situación contemporánea y las perspectivas de desmejoramiento en la periferia latinoamericana, aconsejan no intentar una prognosis, ni propuestas cerradas, con respecto a las posibilidades y características de la planificiación urbana y regional aplicables, aunque se intuyan las tendencias. Ello no exime de continuar con la búsqueda de respuestas, el colaborar en esta **construcción** que por el momento sólo tiene como punto de partida saber lo que no es dable hacer al establecer las diferencias con la problemática convencional, impulsar y sopesar las nuevas experiencias de orden popular en ejecución e insistir en la reflexión teórica con tensión de futuro.

EL NUEVO ROL DEL ESTADO MUNICIPAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

JORGE D. ARGUELLO

INTRODUCCION

Este trabajo tiene el objeto de presentar un enfoque de las políticas desarrolladas por la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que trata de situarlas en el actual contexto económico, político y social y, fundamentalmente, en el marco del vertiginoso proceso de reforma del Estado que se desarrolla en nuestro país.

Después de una breve introducción, que pretende suministrar alguna información sobre las características de la ciudad, y su evolución reciente a modo de diagnóstico, se enunciarán sintéticamente los objetivos estratégicos que forman parte del programa de reforma del estado comunal de la actual gestión, iniciada a mediados de 1989, y algunas reflexiones sobre la marcha del mismo, seleccionando un conjunto de emprendimientos que caracterizan una crítica etapa de búsqueda de los instrumentos que permitan definir un nuevo modelo de gestión, más apto para operar sobre una realidad difícil y conflictiva.

El Area Metropolitana de Buenos Aires abarca una superficie de 280 mil hectáreas aproximadamente.

Políticamente está integradada por la capital federal y 19 partidos aledaños de la provincia de Buenos Aires, abarcando una trama urbana continua. Una cuarta parte de este territorio habitado padece consecuencias de las inundaciones agravadas por la urbanización indiscriminada y la alteración de las condiciones originales de desagüe.

La industrialización y la concentración poblacional han llevado a la

aparición de deshechos y emanaciones que dañan la calidad ambiental. Los tres ríos principales se hallan contaminados así como todos los arroyos y parte del borde fluvial mientras que las napas acuíferas están degradadas.

La alta densidad poblacional ha alterado las características climáticas de algunas zonas centrales produciendo micro-climas específicos.

El carácter portuario de Buenos Aires, determinó su predominio económico en sus orígenes, rol consolidado durante el desarrollo del modelo económico agro-exportador. Después de 1860 asumió el predominio político sobre todo el país albergando a los tres poderes de la nación en base a un acuerdo entre las distintas regiones que culminó con su federalización en 1880.

La adopción del modelo agroexportador convirtió a la ciudad en el ámbito privilegiado del intercambio y los servicios incorporando, a partir de entonces, una gran infraestructura (puerto, ferrocarril, energía) que determinó su carácter estratégico en el sistema económico nacional.

Desde fines del siglo pasado, hasta la primer década del presente, la masiva migración europea convirtió a Buenos Aires en una de las cinco primeras ciudades del mundo, por su población.

Hacia 1940 y durante la primera fase del modelo de sustitución de importaciones, las tendencias de localización fabril aceleraron la urbanización dinamizando el crecimiento de barrios obreros en torno a las fábricas y consolidando un primer anillo periférico a la capital.

Desde los años 40, Buenos Aires y su región inmediata, incorporan un nuevo impacto poblacional derivado de la migración desde el interior del país en busca de mejores condiciones de vida.

Tras la saturación poblacional de Buenos Aires y su periferia, la región se expandió hacia una segunda corona suburbana durante las décadas del 50 y 60 para iniciar luego un proceso de desaceleración del crecimiento.

Esta situación tiene su origen en las consecuencias del proceso de desindustrialización operado desde mediados de los 70.

La región deja de absorber migrantes de manera significativa y, frente al retroceso de la economía, su población sufre las consecuencias de la disminución de su calidad de vida.

Según los datos del último censo nacional de población y vivienda (mayo 1991), la población de la capital federal y su conurbano ascendía a 10.881.381 habitantes (33,6% de los habitantes del país).

La capital federal se halla emplazada en el área metropolitana la que a pesar de constituir una sumatoria de jurisdicciones político-administrativas diferentes, está integrada como asentamiento urbano: física y funcionalmente.

La actual crisis socio-económica, por otra parte, ha puesto en evidencia los profundos problemas de carácter metropolitano que enfrenta y que no puede resolver ninguna jurisdicción en forma autónoma. Tales cuestiones son: la problemática de tipo ambiental, surgidas de la fuerte presión ejercida por las intensivas actividades humanas desarrolladas, los problemas del déficit de servicios públicos (las redes de infraestructura que responden a un esquema radial (que atraviesan diferentes jurisdicciones se ven desbordadas por la creciente demanda, y a causa de la falta de inversión una gran parte

de las mismas ya están obsoletas). La problemática del transporte que fue una variable de ajuste del modelo intensivo de crecimiento urbano, con el descenso paulatino de los subsidios, entra en crisis en el área estatal o se encarece en el sector privado modificando las pautas de localización de los sectores de bajos recursos.

Ninguno de estos problemas ha alcanzado formas de gestión metropolitana y, en el mejor de los casos, han sido asumidas por el gobierno nacional con baja o nula participación local.

Los gobiernos locales tienen escasa competencia para resolver estos temas y los mismos son variables exógenas que entran en colisión con las políticas generadas en los municipios del área.

Atendiendo al enfoque de este trabajo, circunscribiremos nuestro análisis a las políticas desarrolladas en la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que, como dijimos, se emplaza en el centro de esta área concentrando en unas 20.000 ha., aproximadamente a tres millones de habitantes y a casi la cuarta parte de la riqueza del país.

EFECTOS SOCIALES Y POLITICOS DE LA RESTRUCTURACION ECONOMICA

Buenos Aires lleva casi dos décadas de estancamiento económico. Así como desde su nacimiento ha sido el centro dinámico de la economía nacional, hoy es el epicentro de su crisis estructural, derivada de la decadencia del modelo sustitutivo de exportaciones que con variantes y especificidades se desarrolló entre principios de la década del 40 hasta mediados del 70.

Esta decadencia se manifestaba cíclicamente a través de períodos de estrangulamiento del sector externo, con inflación creciente y déficit público en constante incremento.

Hasta entonces el desarrollo del sector manufacturero había alcanzado un alto grado de heterogeneidad e integración.

La dictadura, surgida como consecuencia del golpe militar de 1976, impuso autoritariamente un nuevo modelo de desarrollo centrado en la vinculación de nuestra economía con el mercado internacional en nombre del aprovechamiento de ciertas ventajas comparativas de parte de nuestra producción y actividades. Estas transformaciones afectaron a las actividades industriales que constituyeron la base del desarrollo del área metropolitana de Buenos Aires.

Desde entonces, la caída del salario real, la apertura de la economía y la liberación de los flujos de capital financiero fueron las variables de ajuste de la política económica, abandonándose los planes de desarrollo que tenía en la promoción de la actividad manufacturera, su principal objetivo.

Con el desarrollo del régimen sustitutivo de importaciones se forjó un modelo de Estado que actuaba a través de distintos mecanismos institucionales e instrumentos de política económica y social, como promotor del desarrollo y redistribuidor de la riqueza garantizando a través de amplios

programas sociales el acceso a bienes y servicios a la gran mayoría de la población del país.

La inserción de nuestra economía en crisis, en un nuevo orden económico internacional requería un profundo cambio en las relaciones sociales y políticas removiendo las bases de sustentación de lo que nosotros denominamos el Estado Nacional-Popular.

Como resultado de la política de la dictadura militar se consolida un conjunto de grupos económicos representados por el capital monopólica. Estos conglomerados son los beneficiarios de una brutal transferencia de recursos que toda la sociedad efectúa a través de la desnaturalización de los mecanismos de regulación del modelo de Estado hasta entonces vigente.

Los regímenes de promoción industrial, la financiación de la deuda pública interna, la nacionalización de la deuda externa privada, los mecanismos de regulación fiscal, monetaria y financiera, y las mismas empresas estatales, a través de grandes contratos y concesiones, se constituyeron en los elementos que que consolidaron un sector de la industria, la banca y los servicios con claras características prevendarias y especulativas. A partir de este momento pasó a tener una gran incidencia en todas las decisiones de política económica actuando como grupo de presión.

La gigantesca deuda externa contraída, fundamentalmente, por estos grupos, se estatiza y se convierte en uno de los principales condicionamientos de las decisiones gubernamentales.

La reducción de la economía con secuelas de desindustrialización, recesión, terciarización, informalización, desempleo y caída del salario real, y el retroceso del proceso de modernización que el aparato económico había alcanzado, ha incidido en las condiciones de vida de la población acentuando las diferencias sociales, modificando las formas de organización, pautas de consumo, hábitos, valores, expectativas, etc. Es decir, un proceso de segmentación, polarización, exclusión social, y un profundo cambio cultural.

A los pobres estructurales se suma una nueva clase de pobreza caracterizada ya no por sus expectativas de movilidad social e integración, sino por su sistemática expulsión del aparato productivo hacia la marginalidad social. Los efectos de la crisis se extienden a los sectores medios urbanos, los que han experimentado un importante retroceso en sus ingresos promedio, disminuyendo el acceso a bienes y servicios que antes estaban a su alcance.

CRISIS SOCIOECONOMICA Y PROCESO DE DEMOCRATIZACION

Las fuerzas políticas que han tenido responsabilidad en el gobierno desde la reinstitucionalización del país en 1983, no han podido generar propuestas viables y soluciones a las demandas cada vez más crecientes de una sociedad en crisis. Se sustentaron posiciones diversas, desde la ingenua convicción de que la plena vigencia de los mecanismos institucionales, la previsibilidad, o la racionalidad por si solas garantizarían la estabilidad económica y política.

Con contínuas apelaciones a la ética y con un exceso de confianza en la

capacidad negociadora desde una supuesta posición de fuerza conferida por el voto y el consenso o las relaciones amistosas con gobiernos europeos, se encaró una permanente negociación con los grupos económicos concentradores y los acreedores externos, demostrando una gran incapacidad para resolver la problemática planteada.

La totalidad de la clase política argentina carecía de una propuesta alternativa viable frente a la economía de especulación, la presión de los acreedores y el poder económico, la crisis de la economía mundial, el nuevo orden económico internacional, etc.

Se emprendieron, en nombre de la modernización, un conjunto de acciones que tendían a desarticular el aparato del Estado benefactor, intentando producir cambios también en las organizaciones sindicales, sin éxito alguno.

La caída del nivel de vida de la mayoría de la población, el descreimiento generalizado en el sistema democrático de partidos (tal como se desarrolló entre 1983 y 1989), y los «golpes de mercado» que desencadenaron un proceso hiperinflacionario, para provocaron que el partido gobernante hasta julio de 1989, abandonara precipitadamente el gobierno. (Alfonsín) Una huida espectacular que obligó a ese partido a comprometerse a aprobar las primeras leyes del actual gobierno, como resultado de las presiones del poder económico.

En las elecciones del 14 de mayo de 1989, triunfa un candidato que apeló a viejos recursos de la propia tradición peronista, al contacto con la gente, al carisma y la simpatía personal, el sentimiento y el posicionamiento como líder «anti-sistema» frente al descrédito del gobierno.

Una vez instalado en el gobierno, comenzó a producir un conjunto de hechos políticos que ante la sorpresa de toda

la sociedad, encauzaron su gestión hacia objetivos no planeados en forma precisa, en su programa electoral.

LA REFORMA DEL ESTADO

Las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado son los principales instrumentos con los que cuenta la actual gestión para producir una profunda transformación en la estructura del Estado y de la sociedad.

La privatización de las principales empresas estatales así como la explotación, por concesión, de los principales recursos naturales del país, la aplicación de mecanismos de capitalización de la deuda externa, la eliminación de los regímenes de promoción industrial, la eliminación de subsidios a las tarifas de servicios públicos, las propuestas de reglamentación del derecho de huelga y de flexibilización laboral, la desregulación de actividades antes controladas por el Estado, la renuncia al manejo de instrumentos de política fiscal, monetaria y financiera, etc., así como las medidas destinadas a descomprimir las tensiones con las Fuerzas Armadas, tienen el objetivo de dar claras señales al sector privado y a los acreedores externos de cambios

durables y reglas de juego estables que favorezcan la reinversión. Por otra parte, si bien algunas de estas medidas eliminan o comienzan a acotar algunos de los espacios e instrumentos que favorecían los comportamientos especulativos de gran parte del sector privado, otras tantas desfavorecen a los sectores populares vulnerando en muchos casos derechos y conquistas que han sido su patrimonio desde hace décadas.

El deficitario funcionamiento de los servicios públicos, producto de la descapitalización de las principales empresas estatales, así como tendencias «privatistas» propalados el sentido común colectivo por los medios masivos de comunicación, a favor del cambio cultural operado en los últimos años, parece otorgar cierto consenso previo al proceso de reforma estatal.

El debate está centrado en torno al tamaño absoluto o la calidad de los servicios públicos, no habiendo discusión aún sobre el rol y las funciones de un nuevo modelo de Estado.

MUNICIPIO Y REFORMA DEL ESTADO

En Buenos Aires comienzan a definirse algunos ejes políticos que asignan un nuevo rol al Municipio, como promotor de la reactivación económica local y como articulador de los intereses económicos y sociales que cotidianamente construyen la ciudad. Para ello es menester producir cambios importantes en aspectos jurídico institucionales y administrativos del Estado Municipal.

El Municipio, en lo institucional, tiene un status jurídico inadecuado para resolver la escala y complejidad de las situaciones y problemas que debe enfrentar y solucionar. Autoridad local delegada del presidente de la nación, una limitación de competencias jurisdiccionales muy importante y la carencia de mecanismos efectivos de coordinación con el resto del área metropolitana. Hacia su interior, se halla fuertemente centralizado, sectorializado y burocrático, con una profunda hipertrofia administrativa, y una inadecuada calidad y distribución de recursos humanos y técnicos.

El Municipio adolece además de deficientes mecanismos de información, hay opacidad y falta de control de la comunidad. Parte de sus recursos materiales, sobre todo la infraestructura de servicios sanitarios y educativos tiene un alto grado de obsolescencia, situación que se hace más crítica en un etapa caracterizada por el aumento de la demanda sobre éstos coincidente con el achicamiento de la base de captación de recursos genuinos de una sociedad pauperizada.

Las propuestas de la actual gestión plantean como objetivos estratégicos, la reforma del status jurídico, la elección directa del Intendente, la ampliación de mecanismos permanentes de coordinación con el área metropolitana como modo de obtener poder representativo, competencias y recursos propios de la gestión local. La hipótesis de la provincialización y descentralización política es el horizonte de un proceso de transición que se inicia con la desconcentración de servicios y trámites.

En el plano administrativo se busca la transferencia total o parcial de

la gestión de bienes y servicios al sector privado, la descentralización funcional y administrativa con un nuevo modelo que fortalezca el rol del Municipio en el desempeño de funciones indelegables como los servicios de salud, educación y promoción social, o estratégicas como planeamiento y control de gestión, reemplazando el clásico modelo por normas, convirtiéndolo en uno de gestión descentralizada y susceptible de un control por resultados.

Esto implica modernización e informatización administrativa, desburocratización, simplificación y agilización de la gestión.

En estos dos años transcurridos, pareciera ser que los temas referidos al sistema jurídico, si bien formaron parte de las propuestas de las distintas fuerzas políticas, sobre todo en temas sobre los cuales hay un gran consenso, (como la necesidad de la elección del Intendente) han sido desplazados del centro de atención por la crítica situación económica, los efectos del ajuste, y por la discusión en relación al tamaño e ineficiencia del Estado.

En los últimos meses, y a partir del intento del gobierno no Nacional de imponer un gravamen de emergencia a los habitantes de la capital federal, se ha revitalizado el debate sobre la transformación institucional del gobierno municipal, la descentralización y el régimen de representación política.

Las distintas propuestas generadas por los sectores políticos tienen como marco el período preelectoral de 1991 y la inminente transferencia a la jurisdicción municipal, de funciones llevadas a cabo hasta el presente por el gobierno nacional.

En este sentido, desde el departamento ejecutivo se han comenzado a analizar distintas alternativas, para iniciar la búsqueda del consenso político y social que las viabilice.

La descentralización administrativa y funcional, se halla expresada en un conjunto de ideas plasmadas en un proyecto de norma aprobada con modificaciones que acotan su alcance y desnaturalizan su contenido, recién después de dos años de presentada a consideración del Poder Legislativo comunal.

Esta norma proponía la creación de unidades de gestión y resultados, que convertían el clásico modelo por normas en uno de gestión descentralizada y susceptible de ejercer el control por resultados.

Las dificultades políticas mencionadas se originan en la composición adversa del cuerpo legislativo al oficialismo, de origen representativo, la falta de autonomía del Municipio en relación al Gobierno Nacional, ha comenzado a aplicar un conjunto de acciones de reforma del Estado, que se encuentran impulsadas por la necesidad de producir cambios irrevocables en el modelo de Estado que acompañen la restructuración económica en marcha, y cuya fundamentación permanente es la emergencia, la inestabilidad o las presiones del poder económico.

La falta de autonomía en relación al gobierno nacional incide fuertemente en el sentido y la velocidad con que la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires ha encarado su programa de reforma. Los instrumentos jurídicos que sustentan este proceso a nivel nacional incorporan en casi todos sus aspectos a nuestra jurisdicción, imponiendo hasta el momento medidas de

contención del gasto, racionalización de recursos humanos o ampliación de la participación del sector privado.

La actual gestión propone un programa de privatizaciones y concesiones cuya característica principal consiste en la exigencia de una importante inversión inicial al sector privado en infraestructura y servicios urbanos cercana a los 500 millones de dólares en los primeros 4 años, estimándose la creación de empleo en 10.000 puestos de trabajo directos y 20.000 indirectos. En líneas generales no se trata de venta de activos, sino concesiones de bienes y servicios para su explotación y mejoramiento.

En algunos casos estas modificaciones en el modo de gestión tienen por objeto la reversión paulatina de problemas estructurales de la ciudad como el deterioro y la descapitalización, con la introducción del concepto de «puesta a cero» de zonas donde se llevarán a cabo tareas de mantenimiento urbano, limpieza, construcción de vías de acceso y obras complementarias que apuntan a solucionar temas como inundaciones de arroyos entubados, etc.

En otros casos se propone la continuación de obras iniciadas en otras gestiones que suponen la inercia de un modelo de ciudad discutible y que no coincide con las propuestas sostenidas por el actual gobierno municipal. (Continuación de la construcción del sistema de autopistas urbanas iniciadas por la dictadura militar instaurada en 1976).

El mecanismo de capitalización de la deuda externa del Municipio está presente en algunas propuestas.

La liberación de recursos hacia áreas prioritarias, es el fundamento del otorgamiento de concesiones de la administración y explotación de campos de deportes, estadios, parques zoológico y botánico o el incremento de la participación privada en servicios logísticos de los hospitales.

La eliminación de problemas burocráticos, nichos de corrupción, o la inadecuada calidad de los sistemas de información es el sustento de propuestas que otorgan al sector privado funciones de control, registro y seguimiento administrativo de la recaudación fiscal, el control de estacionamiento, la información catastral, control técnico de los vehículos de transporte de pasajeros, el otorgamiento de licencias de conductor, etc.

Otras iniciativas tienen el objetivo de valorizar económicamente áreas de la ciudad hoy degradadas, con participación de la inversión del sector privado, actuando el municipio como facilitador, promotor y articulador de distintos intereses.

El proyecto más importante en esta línea es la futura urbanización de 170 hectáreas destinadas al antiguo puerto de Buenos Aires, y que desde hace décadas están subutilizadas.

REFORMA DEL ESTADO Y PARTICIPACION

En áreas de mantenimiento urbano se analiza y concerta con la organización gremial municipal, la implementación de un programa de

propiedad participada en dos zonas de la ciudad cuyo mantenimiento quedará bajo responsabilidad del municipio.

Es importante destacar que la legislación referida a la reforma del Estado prevé la participación de usuarios, trabajadores, e instituciones comunitarias en la gestión de programas o proyectos bajo formas asociativas diversas con el sector público. Esta línea hasta el presente ha sido muy poco explorada, y con resultados parciales y casi irrelevantes.

El proceso de reforma del estado municipal implica la participación de todos los actores sociales en la formulación, gestión y control de programas comunales, en un plano no formalizado jurídicamente, para el efecto se ha implementado iniciativas referidas a la gestión de políticas sociales y planeamiento urbano con participación de las organizaciones comu nitarias.

La experiencia de planeamiento participativo llevada a cabo a fines de 1989 permitió definir una forma de abordar la problemática barrial que convirtió un conjunto de demandas y propuestas objetivas de los vecinos en programas de gobierno intersectoriales con asignación de recursos en los presupuestos de 1990 y 1991.

Esta iniciativa originó graves conflictos institucionales y políticos, al tratarse de la disputa del espacio político local y la relación con organizaciones intermedias, monopolizados por instituciones representativas de escasa eficacia, carentes de recursos y poder institucional (Consejos Vecinales) o las áreas del Municipio acostumbradas a atender lo local desde el nivel central y con un criterio sectorial no desprovisto de prácticas clientelistas.

El protagonismo vecinal en la formulación y gestión de estos proyectos permitió potenciar la acción del Estado Municipal complementando sus recursos con los de la propia comunidad y constituirse en la base de la elaboración de planes y programas barriales a través de su derivación en Unidades de Gestión Urbana que se están implementando en el marco del PNUD y que tienen el objetivo de promover el protagonismo de los distintos actores sociales en el desarrollo de programas intersectoriales, que vayan produciendo cambios en el modelo de gestión, favoreciendo la coordinación de las distintas áreas acostumbradas a atender la problemática local desde lo central y sectorial.

Estas unidades impulsan nuevas modalidades de intervención destinadas a reducir el déficit habitacional como la remodelación de inquilinatos y conventillos, implementar políticas de protección del patrimonio urbano y del medio ambiente o impulsar programas de reactivación productiva, transformación tecnológica y generación de empleo.

La definición de una política que asuma la problemática de la extrema pobreza en un marco de concertación con las organizaciones representativas de este sector, implicó la puesta en funcionamiento del programa de villas de emergencia y barrios carenciados, cuyas tareas incluyeron censos, relevamientos, análisis pormenorizado de la situación dominial de las áreas que ocupan y el inicio de un conjunto de acciones tendientes a dar solución definitiva al problema de la tenencia de la tierra, construcción de infraestructura y equipamiento.

MUNICIPIO Y REACTIVACION PRODUCTIVA

En el terreno productivo, en la capital federal, a las consecuencias de la decadencia del modelo de sustitución de importaciones, se sumó una política de expulsión de las actividades productivas del radio urbano y de desaliento de nuevas actividades. Se agrega, además, la pérdida de dinámica de la actividad del puerto metropolitano.

El empleo metropolitano cayó más drásticamente que en el resto del país, y fue acompañado por un fuerte proceso de informalización de la economía. El cuenta-propismo y la creación de micro-empresas fueron las alternativas frente a la escasa oferta de empleo.

Se generó un sector terciario de muy bajo efecto multiplicador que por eso mismo no alcanzó a compensar los efectos macroeconómicos del retroceso industrial.

Paradójicamente, durante la década del 60, se había explicado el desarrollo industrial del conurbano a partir de la saturación del espacio disponible en la ciudad de Buenos Aires. Hoy la ciudad está sembrada de fábricas cerradas, algunas convertidas en depósitos y otras sin utilización alguna. Una alta proporción de la superficie urbana está sin edificar y ello muestra que existe la base material para ejercer el derecho a habitar y producir en la ciudad.

Relanzar el dinamismo económico de la ciudad nos lleva a definir al Municipio como promotor y dinamizador de la economía. Al respecto, se plantean como metas: retener y aumentar la capacidad industrial de la ciudad, hacer de la capital una caja de resonancia de la innovación tecnológica, promoviendo una presencia activa en el comercio exterior, dando un fuerte impulso a la formación de nuevos empresarios y a la generación de empleo, a la vez de afirmar el protagonismo de la pequeña y mediana empresa.

Algunos de los instrumentos distintivos para alcanzar estas metas consisten en la reforma normativa que permita la radicación de nuevas actividades industriales y las modificaciones al código de planeamiento urbano.

La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires está desarrollando un conjunto de programas destinados a ampliar la base productiva de la capital federal impulsando:

- La consolidación de la actividad industrial existente facilitándole un accionar dinámico y una reconversión tecnológica que refuerce su competitividad y su relación económica con el medio urbano.
- Nuevas inversiones industriales en la ciudad con tecnologías no contaminantes que faciliten la recuperación de los barrios más deprimidos y marginados.

Se ha constituido entre la Universidad de Buenos Aires y organizaciones empresariales la primera empresa argentina de transferencia de tecnología, y se está desarrollando un proyecto de incubadora de pequeños emprendimientos de alta densidad tecnológica.

- La promoción de la actividad exportadora por parte de los pequeños y medianos establecimientos industriales facilitándoles servicios y mecanismos de organización que abaraten y viabilicen su orientación a los mercados externos. La integración con Brasil así como el recientemente creado MERCOSUR es una línea de trabajo estratégica de nuestro Municipio.
- La promoción de pequeños emprendimientos productivos que contribuyan a formar empresarios, impulsar nuevas actividades y reconvertir mano de obra ocupada hoy en actividades de baja productividad. Con un programa de asistencia técnica y financiera a pequeños emprendimientos productivos se promueve la generación de empleo. Se están desarrollando un conjunto de proyectos financiados con fondos del Municipio con total éxito, esperándose a partir de esta experiencia movilizar recursos masivos del sector financiero y de organismos internacionales.
- La plena utilización del potencial turístico de la ciudad realizando una acción coordinada con todos los actores, que permita una eficaz reactivación, en particular del turismo receptivo.
- La movilización de las inversiones que revaloricen y amplien la capacidad instalada existente en todas las actividades turísticas en la ciudad.

En cuanto al sector comercial, se trata de promover:

- Formas de comercialización que incrementen la oferta de productos de consumo esencial a precios convenientes y que favorezcan la elevación del poder adquisitivo de la población, para contribuir a superar la crisis de consumo y garantizar la competencia en el marco de la política de libertad de mercado. La propuesta consiste en la creación de zonas francas, verdaderas ferias de oferta de los productos de la canasta familiar que se han convertido en la boca de abastecimiento más económica de la ciudad.
- La organización de los consumidorres a efectos de que se comience a imponer culturalmente la lealtad comercial.

Un comentario especial merece, la necesaria transformación que debe experimentar el Puerto Metropolitano para contribuir a la reactivación de una de las actividades fundamentales de la ciudad.

La optimización del uso de las instalaciones, su modernización y su compatibilidad con el compromiso de estimular un importante proceso de urbanización como lo es el proyecto de Antiguo Puerto Madero, es un desafío que exige la necesidad de concertar una estrategia viable entre todos los sectores involucrados.

En este sentido, el Municipio asume el rol de promotor de desarrollo y puesta en valor de un área desaprovechada de la ciudad, formulando un proyecto estratégico con la suficiente flexibilidad como para posibilitar también la modernización,

CONCLUSIONES:

- Participamos de un vertiginoso proceso de cambios estructurales, condicionados por una situación económica adversa y un clima social altamente conflictivo.
- Se ha producido un claro avance en la reforma del estado municipal de aquellos sectores que ven a la ciudad como bien de cambio. La ampliación de la participación del sector privado en funciones antes llevadas a cabo por el Estado, se produce en un contexto de presiones derivadas de la necesidad de disminuir el déficit fiscal, desregular la economía, garantizar los intereses de los acreedores externos, etc... y de una limitada autonomía decisoria en relación a las políticas nacionales. La carencia de recursos hace pensar que es casi imposible revertir un proceso de decadencia expresado en la descapitalización y obsolescencia del hábitat urbano y que es el resultado de décadas de desinversión, sin la participación de un sector privado decidido a asumir el riesgo de hacerlo.
- Las conductas rapaces y especulativas que parte de este sector posee, hacen suponer que ésto se sumará a las múltiples dificultades que presenta este proceso.
- Los cambios que suponen el fortalecimiento de roles indelegables y estratégicos del Municipio en materia de políticas sociales, planeamiento y control de gestión, posee tiempos más lentos de implementación y una adecuación más dificultosa de normas, procedimientos, estructuras y comportamientos organizacionales.
- A veces, son estas mismas estructuras y comportamientos, los impedimentos más visibles al avance de transformaciones que den mayor racionalidad a este proceso y permitan que todos aquellos supuestos iniciales planteados como objetivos estratégicos de la reforma del Estado Municipal tengan un avance más homogéneo y parejo.
- Otras veces las dificultades se presentan como una forma de confrontación política que propone objetivos cortos y mezquinos.
- Existe voluntad política, expresada en muchos intentos, ensayos y algunos logros de que el proceso de reforma estatal tenga propósitos democratizadores del Estado y de la Sociedad.
- Los últimos dos presupuestos municipales demuestran la clara determinación de la actual gestión de reforzar la asignación de recursos de funciones sociales como Educación y Salud, así como de impulsar un proceso de modernización administrativa y mejoramiento cualitativo de esos servicios, y la paulatina reversión del deterioro y la obsolescencia de su soporte material.
- También, se advierte la clara determinación expresada en un número importante de emprendimientos de recuperar áreas degradadas de la ciudad e injustamente olvidadas por anteriores gestiones y que albergan a los sectores más pobres de la misma.
- La promoción de la participación de las organizaciones intermedias en la formulación y gestión de proyectos y programas municipales, todavía incipiente y poco relevante desde el punto de vista de la asignación de

recursos, va definiendo que se pueden llevar a cabo iniciativas que los hagan ingresar a los circuitos de toma de decisión, la voluntad de aquellos que viven y sienten la ciudad no solo como bien de cambio.

- En estos últimos años se ha comprobado que es posible llevar a cabo programas que den respuesta a las necesidades básicas insatisfechas: el acceso a la tierra y la vivienda de los sectores más pobres de la ciudad, con metodologías alternativas que permiten demostrar que se pueden vencer las trabas burocráticas, la resistencia al cambio y agregar eficacia, racionalidad y equidad social a la gestión.
- También se comienza a demostrar que es vital la presencia de una firme voluntad política que imprima un sentido democratizador a estos cambios, así como la necesidad de contar con interlocutores que comiencen a actuar como sectores organizados de la comunidad.
- La descentralización, entendida como una redistribución del poder en la sociedad reforzando el polo local, puede contribuir en este proceso al fortalecimiento de roles indelegables y estratégicos del Municipio. En un Municipio grande y excesivamente centralizado la resolución de los problemas de los vecinos difícilmente pueden ser controlados por la gestión central convirtiéndose en espacios propicios para el avance de la burocracia o el sector privado.
- Reimpulsar la reforma institucional y la descentralización se convierten en un tema prioritario a fin de dar el marco normativo adecuado a las transformaciones que deben producirse en el interior de las instituciones políticas locales debiendo incorporar mecanismos efectivos que contribuyan a ampliar el protagonismo de los distintos sectores de la sociedad en la construcción de un modelo de gestión más eficaz, transparente y democrático.
- La creciente incorporación de funciones antes atendidas por otros niveles institucionales, así como las futuras consecuencias del proceso de transferencia al sector privado de las empresas nacionales prestatarias de servicios públicos como gas, energía eléctrica, ferrocarriles, redes cloacales, agua potable, etc. debe dar impulso a la búsqueda de mecanismos interjurisdiccionales de planificación y control de gestión con capacidad de decisión y recursos propios que mejore la coordinación entre los distintos niveles gubernamentales y jurisdicciones que existen en el área metropolitana de Buenos Aires.
- Por último, la decisión de que el Municipio, por primera vez, considere la problemática productiva de la ciudad como un claro eje de trabajo impulsando programas de promoción, asistencia técnica, información, o modificando normas que dificultaban o negaban el ejercicio de actividades productivas es un dato que confirma la búsqueda de un nuevo rol para el Estado Municipal.
- Teniendo en cuenta su estructura económica, basada en el sector terciario y con predominio de industrias vegetativas Buenos Aires, no cuenta con condiciones óptimas para insertarse en el nuevo patrón de acumulación que empieza a delinearse, y que favorece a un puñado de actividades que cuentan con ventajas comparativas que favorecen la exportación. Tratándose de bienes industriales semielaborados y finales de bajo valor agregado, e

insumos básicos aprovechando la disponibilidad relativa de recursos naturales y la existencia de mano de obra barata, o bien a consecuencia de decisiones de política industrial de las empresas multinacionales que evalúan ventajas comparativas de la producción en la periferia frente a la de sus países de origen.

- Buenos Aires conserva su tradicional papel en la reasignación del excedente por su desarrollo como centro financiero y administrativo de la Nación, en ese sentido quizás el impulso dado a los mecanismos de integración regional amplíe la potencialidad del mercado interno para las industrias nacionales, bajo ciertas condiciones de protección e incorporación de tecnología.

De este modo aprovechando su función administradora del excedente como especializándose en la prestación de servicios productivos para los que cuenta con ventajas técnicas de localización y concentración de la circulación de mercancías, puede comenzar a articularse con el nuevo patrón de acumulación sin asegurarse una dinámica óptima.

Sin duda uno de los principales desafíos que tienen los gobernantes hoy es contribuir a la democratización de la sociedad, debiendo los procesos de reforma estatal generar condiciones para ampliar la capacidad de organización de sectores sociales que como usuarios, contribuyentes, consumidores, trabajadores estatales, inquilinos, fomentistas, etc. necesitan comenzar a equilibrar una relación de fuerza adversa y ejercer el derecho a debatir, reclamar y tener la oportunidad de expresar y contruir su propio proyecto de ciudad.

BIBLIOGRAFIA:

ANDRADE H. - ORZI R. «*La ciudad y el nuevo modelo de acumulación*» Revista «Cambios» nro.2 Julio 1991 - Subsecretaría de Programación. MCBA

ARROYO, D. y PEÑALVA, S. «*Cambios en la regulación estatal y crisis de la política social. Los actuales dilemas de la gestión municipal*» , Revista Cambios» nro.2, Subsecretaría de Programación. MCBA, Buenos Aires, 1991.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, «*La problamática estructural del conurbano Bonaerense*» , 1990.

SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION, «*Ejes políticos para la formulación de un plan estratégico municipal*» . MCBA, 1989.

Quito, Julio 1991.

«ESTADO BENEFACTOR Y MUNICIPIO EN CRISIS. De las nuevas tendencias de la regulación estatal a la territorialización de lo social»

SUSANA PEÑALVA
DANIEL ARROYO

INTRODUCCION

Desde mediados de la década del setenta, en el marco de una coyuntura nacional e internacional de crisis en la Argentina se han producido mutaciones significativas (cuyo impacto se manifiesta a partir de la reinstauración del régimen democrático) en el modelo de acumulación y en las formas de regulación estatal en materia económica y social. (*)

(*) El concepto de «régimen de acumulación» hace referencia a «un modelo de repartición y reubicación sistemática del producto social, realizando por un período prolongado de tiempo una cierta adecuación entre la transformación de las condiciones de producción (...) y las transformaciones en las condiciones del consumo final». (Lipietz, 1984) Por otra parte, el concepto de «modo de regulación» se refiere a la combinación de mecanismos destinados a asegurar la compatibilidad de los comportamientos contradictorios y conflictivos de los individuos con los principios colectivos del «régimen de acumulación». Dichos mecanismos se traducen en una serie de formas institucionalizadas, tales como: la intervención del Estado en función económica y social, las reglas de mercado, la legislación social y laboral, la moneda, los circuitos financieros. Estas formas pueden ser de carácter público, privado o semipúblico. (Lipietz, 1989)

Para dar cuenta de las implicancias de estas transformaciones resulta necesario analizar el creciente proceso de desregulación económica, las modificaciones en la composición del gasto público y la difusión de políticas sociales de nuevo cuño, llamadas «compensatorias» en tanto destinadas a atenuar los costos sociales del ajuste; todo lo cual parece formar parte de los instrumentos de un nuevo modo de regulación emergente.

1. Entre los factores asociados a estas mutaciones se presenta la implementación de programas de ajuste macroeconómico, que han revestido tanto efectos sociales coyunturales (ligados a los programas en sí mismos) como estructurales (en relación con la magnitud de los cambios inducidos en la estructura económica y social del país). Implicando una profunda transformación de las pautas de reproducción y consumo, estos efectos sociales han sido particularmente importantes en el medio urbano. Ello se refleja -especialmente en el caso del Area Metropolitana de Buenos Aires- en un pronunciado deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores de la población.

En este contexto, la sociedad urbana en su conjunto se ve cada vez más afectada. En su ámbito, las orientaciones y modalidades que adopta la propia gestión de los programas de ajuste suelen estar acompañadas de reformas que refuerzan el papel de las instituciones municipales, asignándoles un protagonismo desconocido. Sin embargo, estas reformas van unidas con frecuencia a la adopción de medidas destinadas a rentabilizar el funcionamiento de la ciudad: incremento de la presión tributaria, la puesta en valor de determinadas áreas con fines comerciales o financieros, la privatización o el arancelamiento de servicios públicos, etc.

Hemos entrado en un período de reestructuraciones profundas y durables, en virtud de las cuales se produce una suerte de redefinición de la relación entre lo social y lo territorial, que plantea nuevos dilemas y desafíos tanto para la práctica política y la gestión pública como para el análisis y la interpretación conceptual de los procesos locales.

2. En este sentido, resulta relevante analizar algunas de las que se presentan como características distintivas de la mutación de las formas de regulación económica y social del Estado que, luego del ensayo neoliberal practicado por el último gobierno militar, se consolida en la Argentina entre 1983 y 1990. Esta mutación, que se inscribe en el marco más amplio del proceso de crisis y reestructuración del patrón de acumulación y

---

La regulación social del Estado puede ser analizada, de este modo, en términos del impacto de la redistribución del ingreso operada con su intervención, y del grado de protección social que ello genera. Complementariamente, puede considerársela desde la perspectiva de su rol activo como instancia de regulación de la oferta de la fuerza de trabajo, de la determinación del salario y las condiciones de trabajo, y -en suma- de la regulación del conflicto social. (Cortés y Marshall, 1990; Tironi, 1990).

regulación vigente en el país desde la posguerra hasta mediados de los años '70, conlleva la desestructuración de los dispositivos e instrumentos institucionales en los que se sustentaba la organización y dinámica de un modelo estatal intervencionista en el proceso económico y regulador de las relaciones sociales, que se constituyó a la manera de un «Estado Benefactor a la latinoamericana».

Con estos cambios estructurales como marco de referencia, y prestando atención a la situación social de la Ciudad de Buenos Aires, el presente trabajo pretende constituir una reflexión sobre lo que se perfila como una tendencia a la municipalización de la gestión de la crisis; ello en consonancia con la retirada del Estado nacional, con la creciente inscripción local de las demandas sociales y la progresiva diferenciación y particularización de éstas, en un contexto de pronunciada segmentación de la sociedad.

VIGENCIA Y DESCOMPOSICION DEL PATRON DE ACUMULACION Y REGULACION DE LA POSGUERRA

3. El «compromiso fordista». Para poder dar cuenta de la crisis actual parece crucial comprender la lógica dominante del «modelo de desarrollo» que estructuró la posguerra. Modelo que descansaba sobre un compromiso global, cuya estabilidad se mantuvo hasta mediados de los años '70 y cuya dinámica fue conceptualizada por algunos teóricos franceses de la escuela de pensamiento económico «regulacionista» (Aglietta, Boyer, Coriat, Lipietz, Palloix, entre otros) en términos de «compromiso fordista».

Su vigencia se fundaba en el siguiente trípode (Lipietz, 1989; Boyer, 1989):

a) Un modelo de organización del trabajo, resultante de la combinación del «taylorismo» y de la mecanización en el seno de las grandes empresas, que subcontrataban ciertas tareas a otras organizadas según los mismos principios.

b) Un régimen de acumulación que implicaba una producción de masas junto a un fuerte crecimiento de la productividad del trabajo; un reparto regular de las ganancias de productividad, que redundaba en un incremento del poder de compra de los asalariados; y una tasa de ganancia estable, con plena utilización de la maquinaria y pleno empleo de los trabajadores.

c) Un modo de regulación que suponía un conjunto de formas institucionales (variables de país en país): una legislación socio-laboral reguladora del salario mínimo y las convenciones colectivas; un «Estado de Bienestar» que aseguraba a los asalariados y de hecho al conjunto de la población el acceso a los bienes y servicios de consumo colectivo; una moneda de crédito emitida bajo el control de los bancos centrales. En el marco de estas reglas de juego el Estado asumía una responsabilidad

activa en la regulación de los procesos económicos y sociales, garantizando la reproducción social global.

4. «Industrialización sustitutiva» y distribución social. El modelo de desarrollo sólo se plasmó, cabalmente, en un conjunto de países capitalistas avanzados, si bien para los países periféricos se constituyó en un paradigma de política económica y social, representando para sus élites modernizadoras un ideal de crecimiento y redistribución del producto social a ser alcanzado.

Se trata de un modelo al que algunos autores han hecho referencia en términos de «Estado de compromiso» (Weffort, 1970) y de «Estado nacional-popular» (Germani, 1962; Touraine, 1989). La noción de Estado de compromiso designa el puesto central del Estado que no se identifica con fuerza social alguna, lo cual no implica un equilibrio entre clases sociales constituidas, ninguna de las que ocuparía una posición hegemónica y al margen de las cuales el Estado intervendría. En tal sentido, «el Estado populista no interviene más que en una situación social cuyos actores de clase mismos no son definidos independientemente de las intervenciones del Estado». (Touraine, 1989: 168)

En este marco, en las sociedades de mayor desarrollo relativo de América Latina, la industrialización sustitutiva de importaciones, inducida y promovida por el Estado como principal agente de desarrollo económico, se gestó de algún modo en consonancia con los rasgos del modelo de acumulación y regulación «fordista» vigente en los países centrales hacia la segunda mitad de la década del 40. La consolidación de este patrón fue acompañada de un modelo de Estado redistributivo, destinado a jugar un papel central en la modernización e integración social de los países de la región.

5. Las limitaciones del modelo. Hacia mediados de los años 70, dada la imposibilidad de mantener una tasa de ganancia estable (debido al incremento de los costos salariales y las limitaciones de la expansión de la incorporación tecnológica), los compromisos nacionales vigentes desde la posguerra entran en crisis en los países centrales. A esta causa interna del fin de los «treinta años gloriosos» (Fourastié, 1980), se agrega la transnacionalización e interpenetración creciente de las economías a escala mundial, con lo cual la posibilidad de regular el crecimiento escapa cada vez más a los gobiernos nacionales. Reaparece entonces la crisis del lado de la demanda que, desde 1945 en adelante, el modo de regulación fordista había podido eliminar. (Lipietz, 1989)

En América Latina, las limitaciones del modelo «sustitutivo» y «redistributivo» comienzan a manifestarse, aunque con altibajos y diferencias entre países, desde la segunda mitad de la década del 60. En general, tales limitaciones radicaban en la creciente dificultad para seguir garantizando: a) la expansión industrialista en forma autosostenida (en ciertos casos agravada por síntomas de desaceleración del crecimiento) y b) la progresiva incorporación social (multiplicación de los conflictos en torno a la

distribución del producto social). (Tironi, 1990) Los efectivos alcances del Estado Benefactor y las políticas «universalistas» mostraban, en el contexto de diversas realidades nacionales latinoamericanas, varias inconsistencias por superar. En tal sentido, «la debilidad de la socialización de la fuerza de trabajo» era el resultado de la «poca seguridad social, casi ningún tipo de asistencia médica gratuita para los más desprotegidos, ausencia de seguro de desempleo, jubilaciones pobres y sólo para una fracción reducida de la población». (Salama y Valier, 1991: 35)

Sin embargo, dando muestras de la variabilidad regional de situaciones, en la Argentina cuyo sector manufacturero se encontraba para entonces plenamente consolidado se alcanza en esos años, la máxima participación del capital extranjero, con una progresiva concentración de las ramas más dinámicas, capital-intensivas y de tecnologías complejas. Mediante la incorporación de las nuevas industrias destinadas a la producción de bienes intermedios, durables y de capital, se produjo una cierta reconversión que posibilitó prolongar la vigencia del régimen de acumulación instaurado desde mediados de la década del 40. (Andrade y Orzi, 1991)

En efecto, a comienzos de los años 60 se inicia en el país un decenio caracterizado por varios procesos, entre los que se destacan, además del fortalecimiento del capital externo y la concentración del poder económico, la recuperación de los niveles de inversión y un crecimiento importante y sostenido. Esto fue acompañado por la relativa continuidad de buena parte de los mecanismos de distribución del producto social antes referidos; situación respaldada, precisamente, en la dinámica económica del período.

6. Apertura económica y disciplinamiento social. Al promediar la década del '70, en el marco de sistemas políticos incapaces de canalizar las crecientes demandas y de regular la conflictividad social, numerosos países de América Latina ven el derrumbe de sus frágiles democracias asistiendo a la imposición de regímenes autoritarios. Regímenes que, con notable parentesco en sus metas y objetivos, implementan políticas económicas y sociales de corte neoliberal, en pos de un disciplinamiento de la sociedad civil y de una estrategia de apertura económica basada en el supuesto aprovechamiento de las «ventajas comparativas» de su estructura productiva. (Canitrot, 1980; Peralta Ramos, 1987; Tironi, 1990)

Las restricciones impuestas por la coyuntura mundial de crisis abierta con el primer gran shock petrolero (1973) no tuvieron un impacto inmediato, debido en parte al flujo de divisas provenientes de los excedentes financieros de las economías centrales. La abundante liquidez internacional favoreció el acceso al crédito externo, permitiendo atenuar y postergar los efectos recesivos que estas políticas y la propia situación global entrañaban. (Tokman, 1986) Pero, desde fines de la década del 70 y a partir de 1982, con el alza de la tasa de interés internacional y la crisis del endeudamiento externo que sobrevino, el impacto económico-social de la reestructuración global se precipita y ya no puede continuar siendo diferida. Se asiste entonces a la difusión de efectos de desindustrialización y

recesión, terciarización e informalización, desempleo y caída del salario real. Todo ello se traduce en el estancamiento y reversión de los procesos de modernización experimentados por las sociedades que alcanzaron un mayor desarrollo a nivel de la región. (Tironi, 1990)

CAMBIOS EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN Y CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR EN LA ARGENTINA

7. La herencia de la dictadura. En la Argentina, en el contexto de los referidos procesos, se experimenta la vertiginosa descomposición del régimen de acumulacioón y crecimiento vigente en el país desde mediados de la década del 40, cuando modificando los patrones políticos preexistentes el populismo en el poder introdujera un modelo económica y socialmente redistributivo, tendiente a incluir a los sectores hasta entonces excluidos de todo reparto y privados de la ciudadanía social. (Portantiero, 1987)

El régimen militar gobernante entre 1976 y 1983 se impuso como principal objetivo, implantar un disciplinamiento social generalizado mediante un cambio drástico en las relaciones económicas, sociales y políticas, induciendo el derrumbe de la modernización nacional-popular y removiendo en forma definitiva las bases estructurales del modelo en crisis. (Nun, 1987; Peralta Ramos, 1987)

En tal sentido, al término de la dictadura, dos cuestiones resultan emergentes de las transformaciones operadas en el período:

a) La consolidación de un conjunto de grupos económicos representantes de la fracción del capital más concentrado (con predominio del capital financiero). Estos conglomerados fueron los grandes destinatarios de la brutal transferencia de ingresos experimentada en el seno de la sociedad, en parte a través de la deliberada intervención de un Estado «colonizado» por aquéllos en su propio beneficio.

b) La cuantiosa deuda externa que, contraída en su mayor parte por estos mismos conglomerados económicos de capital privado, altamente diversificados y transnacionalizados, fue entonces estatizada, debiendo afrontarla a posteriori la sociedad argentina en su conjunto.

De esta pesada herencia deberán hacerse cargo, continuando y aún profundizando la implementación de políticas de ajuste estructural, los sucesivos gobiernos democráticos instaurados a partir de 1983. (Monteón, 1987; Villarreal, 1987)

8. Transformaciones estructurales, efectos sociales y políticas públicas. Desde comienzos de la década del 80 la sociedad argentina asiste al despliegue de un conjunto de cambios relevantes:

a) En términos del proceso macroeconómico se acelera la transición de un «régimen de acumulación» basado en la industrialización sustitutiva de importaciones y la producción para el mercado interno, a otro con predominio de la competencia internacional y la apertura económica,

con bajo nivel de generación de empleo, restricciones al consumo, tendencias a la reducción del gasto público y retracción de la intervención del Estado en materia económica y social. (Schvarzer, 1987; Marshall, 1988)

Bajo la presión de los organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial) encargados de monitorear el funcionamiento de las economías de los países endeudados, los gobiernos democráticos adoptan políticas de privatización y desregulación económica (lo cual implica una paulatina privatización de lo público y desregulación de lo privado). Esta presión ejercida sobre la economía argentina tiene efectos reales sobre la acumulación interna, que tiende a orientarse hacia las exportaciones «líquidas» que posibilitan el abastecimiento de determinados bienes a precios muy bajos para el centro. (Coriat, 1991)

b) En términos de la estructura social cristalizan una serie de transformaciones asociadas a un acelerado proceso de desindustrialización inducida y selectiva, des-asalarización y precarización del empleo. (Nun, 1987) En este marco, una amplia franja de los sectores populares aparece confrontada con el límite de la exclusión social, no alcanzando sino una inserción precaria en el mercado de trabajo y careciendo del acceso a mecanismos de seguridad y protección social. (Cortés, 1990)

Al mismo tiempo, como consecuencia de la concentración del ingreso experimentada en los años del «Proceso», se registra el surgimiento de tendencias de diferenciación y polarización social crecientes. Cabe destacar la configuración de situaciones de pobreza crítica y marginalización social de magnitudes desconocidas en el país en los cuarenta años anteriores; la mayor extensión de la pobreza se concentra en la periferia de los principales conglomerados urbanos, donde alcanza niveles cercanos al 40% de la población.

Paralelamente, emergen los denominados «pobres recientes» o «pauperizados», muchos de ellos beneficiarios de servicios sociales en su carácter de asalariados, y que actualmente, en razón de la caída de sus niveles de ingreso (que los sitúan por debajo de la «línea de pobreza»), ven disminuir fuertemente su capacidad de consumo y satisfacción de ciertas necesidades básicas. (Jáuregui y Lozano, 1990; Murmis y Feldman, 1991). En este marco parece hallarse en tela de juicio la expectativa de movilidad social ascendente que durante un largo período estuviera vigente para el conjunto de los sectores medios, partícipes de este proceso de empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida. (Feijóo, 1991)

c) En el plano político-institucional se asiste a una desestructuración/ reestructuración del modo de regulación instaurado en la posguerra. Desestructuración asociada a las restricciones y cuestionamientos que pesan sobre la organización -y la vigencia misma- del Estado Benefactor, cuyas características y evolución lo situaran entre los más avanzados de América Latina.

La puesta en cuestión de este modelo se ha hecho extensiva a la serie de instrumentos políticos, técnicos e institucionales a través de los cuales el Estado -y principalmente el Estado central- había cumplido un papel

decisivo como asignador de recursos, como redistribuidor del ingreso y como motor del desarrollo en el seno de la sociedad. (Peñalva, 1990)

La crisis que afecta actualmente a las políticas sociales de carácter universalista e incremental, al igual que la reducción y el cambio en la composición del gasto público social, estarían dando cuenta de una de las principales dimensiones de la reestructuración de las formas de regulación estatal en curso. Reestructuración que parece afirmarse en la emergencia de nuevas orientaciones acerca de la formulación de políticas públicas en materia social, incluida la población destinataria y los ámbitos institucionales responsables de su gestión.

En términos cuantitativos estos efectos se reflejan en el nivel de los recursos destinados al gasto social (históricamente entre un 15 y un 20% del gasto público total). En 1986, la magnitud del gasto público social giraba en torno al 23% del PBI, respondiendo las participaciones relativas de los principales sectores a las siguientes proporciones: seguridad social, 34%; salud, 23%; educación, 20%; vivienda, 7%; nutrición, 6%.(*) (Diéguez, Llach y Petrecolla, 1990) La estructura del gasto público de la administració nacional refleja, en los últimos años, una disminución del volumen asignado a diversas áreas sociales. De hecho, en 1989 fueron los sectores de salud y educación los que experimentaron una mayor caída relativa respecto de los gastos efectuados en 1988. (Jáuregui y Lozano, 1990) La información más reciente disponible parece confirmar que como consecuencia de la crisis fiscal y de la alta inflación, acelerada en 1989-1990, se produjo una sustancial reducción del valor real del gasto público desembolsado. Las estimaciones en este sentido indican que la razón GPS/PBI cayó del 23% que representaba en 1986 al 21% en 1989, previéndose el 19% para 1990.

EFECTOS DEL AJUSTE, POLARIZACION SOCIAL Y CONDICIONES DE VIDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

9. Heterogeneidad social y privación relativa. Acompañando los vaivenes del desenvolvimiento económico del país, la Ciudad de Buenos Aires lleva casi dos décadas de estancamiento. Así como desde su nacimiento ha sido el centro dinámico de los distintos regímenes de acumulación que han estado vigentes, hoy lidera la transformación estructural de la economía argentina puesta en marcha desde mediados de los 70, como consecuencia de la decadencia propia e inducida del modelo de sustitución de importaciones. (Andrade y Orzi, 1991)

Desde el punto de vista de la estratificación social de la población, en virtud de una marcada tercierización de la mano de obra, de la mayor

(*) Este último porcentaje incluye el subsidio a los alimentos implícito en las retenciones a las exportaciones agropecuarias.

presencia de cuadros intermedios y patrones y del peso de los sectores medios, la Ciudad de Buenos Aires ha mostrado diferencias con el resto del país, por lo que frecuentemente se supuso que constituía un todo homogéneo, caracterizado por una composición social privilegiada. Sin embargo, ello no debería hacer olvidar el peso que también han asumido en la capital los estratos bajos, los trabajadores manuales y las actividades secundarias, con mayor participación de establecimientos de menor tamaño relativo y con preeminencia de ramas vegetativas, cuya evolución registra tasas de productividad decrecientes.

Como consecuencia del impacto de la crisis económica sobre la evolución del empleo y los ingresos, el panorama de la segregación social en el ámbito del espacio urbano local ha tendido a acentuarse en el curso de la última década. Algunos estudios recientes parecen indicar que los habitantes del área se han estratificado más en términos de ingresos y se han polarizado más en términos de su inserción en la estructura productiva, lo cual deriva en una significativa heterogeneidad interna que se expresa en nuevos hábitos de consumo y formas de vida en la ciudad.

Surgen tendencias hacia una creciente dualización cultural (integrados y excluidos); ya no se trata de una sociedad urbana caracterizada por la movilidad social ascendente como horizonte para el conjunto de la población. En este clima cultural, la privación relativa y la falta de oportunidades son fuente de frustración de expectativas compartidas por amplios sectores, y suscitan tanto estrategias de sobrevivencia (familiares y colectivas), como conductas anómicas y prácticas adaptativas. La falta de protección social y la propia inseguridad urbana se vinculan con fenómenos tales como el desempleo y el subempleo generalizado, la transformación de los vínculos familiares, la segmentación de los individuos y, en última instancia, la creciente fragmentación y desintegración social; junto con la reducción de la violencia estatal, se desarrolla un progresivo aumento de la violencia privada. (Salama y Valier, 1991)

10. Nueva pobreza y segregación urbana. En el curso de los últimos años, el deterioro de las condiciones materiales de vida de la población ha adquirido magnitudes alarmantes en el Area Metropolitana de Buenos Aires, donde se localiza la mayor proporción de habitantes urbanos del país. Hacia 1988 se estimaba que en el conurbano bonaerense la pobreza abarcaba al 36,7% de los hogares y al 44,3% de las personas, en tanto que el número absoluto de hogares pobres ascendía entonces a 725.000 y el de personas en esta situación a 3.218.000. Una estimación de 1989 (que debería ser corroborada en base a información estadística confiable, actualmente no disponible) señala la existencia, en la capital federal, de aproximadamente 500.000 personas afectadas por la pobreza, lo que equivaldría a un 17% de habitantes.

En este contexto principalmente en el segmento de los llamados «nuevos pobres» o «pobres por ingreso» tiene lugar el surgimiento de formas no convencionales de apropiación y uso del espacio urbano; formas entre las que predominan los mecanismos ilegales de acceso a la tierra y a la

vivienda. Un claro ejemplo la toma de inmuebles deshabitados, localizados en áreas céntricas de la ciudad, casas vacías, fábricas y talleres desactivados, espacios semicubiertos por obras viales abandonadas. Asimismo, en el Area Metropolitana se dan modalidades clandestinas de acceso a los servicios urbanos tales como el agua, la electricidad y los teléfonos.

La expansión de la informalidad económica como medio de vida y de trabajo a menudo sólo para la subsistencia, con su correlato de modalidades hasta ahora poco frecuentes de ocupación y degradación de los espacios públicos y privados, se integra a este panorama de las condiciones de vida de los estratos más bajos de la pirámide social en la ciudad.

El deterioro de las condiciones de vida urbana abarca un amplio espectro social, en la medida en que salvo una minoría, el conjunto de los sectores ha experimentado un retroceso. El empobrecimiento de los sectores medios urbanos, la caída de sus niveles de consumo, su extrema dificultad para incorporarse al mercado de trabajo y la imposibilidad práctica de acceder a la primera vivienda y a un conjunto de bienes y servicios para los que antes bastaban sus niveles de ingreso y su capacidad de ahorro, hoy inexistentes es de destacar. (Peñalva, 1990)

NUEVAS TENDENCIAS DE LA REGULACION ESTATAL Y TERRITORIALIZACION DE LO SOCIAL

11. Cambios en el modelo de acumulación y escisión entre lo político y lo social. Como consecuencia de los cambios experimentados en el modelo de acumulación, en el marco de un fuerte endeudamiento externo, con un Estado «colonizado» y debilitado en su capacidad de regulación y arbitraje del conflicto social, se abren nuevos interrogantes sobre los niveles de crecimiento y las perspectivas de integración social que depara el que tiende a perfilarse como nuevo paradigma dominante.

Este proceso se caracteriza en la Argentina por una progresiva contradicción entre la democratización del régimen político, que posibilita la recuperación de instituciones y mecanismos de participación de diversos actores sociales y políticos, y una reestructuración económica que va acompañada de la aplicación de políticas de ajuste y de modernización del Estado. Esta modernización en sus lineamientos predominantes (ajuste fiscal, desregulación, racionalización, privatización, descentralización de funciones sin su contrapartida en los recursos, reducción del empleo estatal) tiende a profundizar los resultados socialmente excluyentes propios de la crisis. (Calderón y dos Santos, 1990) Las transformaciones estructurales ocurridas durante la última década determinan de este modo una progresiva fragmentación social y un distanciamiento de la sociedad civil respecto del Estado como correlato del abandono, por parte del mismo, de algunas de sus otrora principales funciones sociales. (Martínez Nogueira, 1990)

Sobre esta base, y ante la crisis de representación política, dada por la creciente dificultad de los partidos y de la clase dirigente para agregar

demandas y contribuir a procesar el conflicto social, tiende a producirse una creciente escisión entre lo político y lo social. (García Delgado, 1990)

12. Liberalización y nuevos modos de intervención pública ante la crisis. La progresiva caída del gasto público social; la crisis de las políticas sociales tradicionales de carácter universalista e incremental; el auge de de las políticas «compensatorias», dirigidas a grupos especi'ficos de población («target groups») y establecidas según criterios «minimalistas», sugieren, junto a otras reformulaciones (flexibilización laboral, privatización y modificación del régimen previsional, etc.), la emergencia de cambios significativos y de consecuencias inciertas y preocupantes en lo referente a las prioridades, modalidades e instrumentos, en función de los cuales el Estado ejercía la regulación social.

Los dispositivos e instrumentos característicos de la regulación estatal (la provisión de bienes y servicios de consumo colectivo, la legislación socio-laboral y el sistema de seguridad social) experimentan dicha mutación en consonancia con las exigencias de iberalización y flexibilización asociadas a la dinámica de acumulación, concentradora y excluyente, emergente en el país.

Al mismo tiempo, la magnitud del déficit fiscal y las limitaciones del Estado para aumentar su disponibilidad de recursos conspiran contra la posibilidad de instaurar un modelo de regulación que responda a los requerimientos de la reproducción social global.(*)

Los programas de ajuste estructural y sus consecuencias sociales parecen redundar en un efecto de aceleración de la crisis urbana, siendo cada vez mayor el desfasaje entre las crecientes necesidades y demandas sociales y la menor capacidad de respuesta del Estado para asegurar su satisfacción. Evidente en las actuales dificultades del Estado nacional para implementar políticas económicas capaces de promover el crecimiento y garantizar umbrales mínimos de estabilidad y redistribución.

Una de las formas a través de las cuales esta tensión parece «resolverse» está dada por la transferencia de hecho o de derecho por parte del Estado central de parte de sus anteriores funciones hacia los niveles provinciales o municipales de gobierno y la propia comunidad; una primera hipótesis a este respecto señalaría una suerte de tendencia a la «municipalización» de la crisis del Estado Benefactor. En las actuales circunstancias, este «anclaje territorial» parece hacer pesar nuevas restricciones sobre las condiciones de vida y reproducción del conjunto social, y especialmente sobre la cuestión del tratamiento de una crisis (en particular sus efectos

---

(*) No obstante, debe señalarse que en la Argentina existiría un umbral «mínimo» de cobertura tradicional, que en la actualidad ronda el 20% del gasto público. Ello indicaría que la tendencia evidenciada de cambios profundos en cuanto al rol del sector público reconoce un fenómeno de cierta inercia en algunos de los rubros constitutivos del gasto social más tradicional.

sobre el empleo y los ingresos) que trasciende el ámbito, los alcances y la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

Una de las consecuencias más relevantes es que ante la retracción de la intervención del Estado central en lo urbano, los municipios pasan a convertirse en principales responsables de la gestión de problemáticas cruciales en relación al consumo colectivo. Esta suerte de «reconversión» del Estado, que aumenta las responsabilidades de los gobiernos locales, representa un aspecto sustantivo de la reestructuración de las formas institucionales características del modo de regulación «fordista». Lo cierto es que en cuanto tales, los municipios no sólo expresan como jamás anteriormente la realidad de los procesos sociales urbanos, sino que también comienzan a tener potencialidades inéditas para intervenir en ellos y nuevos desafíos para orientar su desenvolvimiento. (Peñalva, 1990)

13. Municipio en crisis y territorialización de lo social. Con todo, los antecedentes de la actual coyuntura municipal en la Argentina ponen de relieve la encrucijada en la que se encuentran estos actores territoriales. En tal sentido, sus nuevas potencialidades y desafíos deben ser analizados considerando lo que probablemente constituya un rasgo central de las instituciones y los procesos locales en América Latina: la debilidad estructural del municipio derivada de sus déficit económico-financieros, técnicos y de recursos humanos y, en términos generales, de su escasa autonomía como eslabón inferior de la organización territorial del Estado. La política local no sólo que no ha proporcionado, en general, servicios básicos a la mayoría de la población (empleo formal, vivienda, educación, transporte e incluso agua potable o saneamiento); sino que además, los gobiernos municipales han sido con frecuencia incapaces de garantizar el orden jurídico elemental (regulación de ocupaciones ilegales, privatización informal de los servicios públicos, control y fiscalización de actividades económicas en su jurisdicción, garantía de seguridad urbana y protección ciudadana), adoleciendo también en ciertas ocasiones, de la legitimidad y de la representatividad mínimas para actuar en nombre de la ciudadanía. (Borja, Calderón, Grossi y Peñalva, 1989)

Sobre el trasfondo del desentendimiento del Estado de sus anteriores funciones reguladoras (acompañado a menudo de iniciativas de «descentralización» y participación) y profundizando las limitaciones estructurales señaladas, los efectos de los programas de ajuste tienden a traducirse en una recomposición del paisaje institucional y político de la gestión urbana y en un deslizamiento desde un tipo de gestión física y espacial a una gestión predominantemente técnica y financiera de la ciudad.

Son múltiples los procesos y fenómenos que en un contexto de crisis como el actual confluyen en la generación de necesidades sociales insatisfechas, de carencias básicas, de reivindicaciones y demandas que, en la medida en que la escena política nacional y el propio Estado central aparecen como espacios cada vez más ajenos y distantes, encuentran en lo local un ámbito de expresión privilegiado y un espacio de apropiación posible por parte de los sectores populares. La pronunciada segmentación

de la sociedad orienta a los diversos sectores de la población a especializar y especificar sus demandas hacia el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, produciéndose una cierta territorialización de las demandas sociales.

Es posible constatar que ante la retirada del Estado nacional y el debilitamiento de los movimientos sociales urbanos, la escena urbana es testigo del surgimiento de nuevos actores territoriales (organizaciones de base, grupos de promoción, organizaciones no gubernamentales) que en su relación con el poder local parecerían ensayar nuevos modos de construcción democrática en el espacio de la pequeña política.

La crisis económica de la última década, ha significado un punto de ruptura en la lógica cotidiana que durante un período prolongado se mostrara relativamente adecuada para organizar y construir la vida de los sectores populares urbanos en nuestro país. (Feijóo, 1988) En esa dirección, no puede soslayarse que junto a las tentativas de construcción de nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad en el ámbito del espacio público barrial y comunal, también a la autorresolución de necesidades, a la búsqueda de soluciones fuera del Estado, o bien a la particularización de los reclamos. Todo lo cual refuerza la privatización de los comportamientos sociales, lo individual frente a lo colectivo y, en un contexto de atomización creciente, opciones y respuestas defensivas y adaptativas.

BIBLIOGRAFIA

AGLIETTA, Michel, *Regulation et crises du capitalisme*, Calmann- Levy, Paris, 1976.

ANDRADE, Hugo y Ricardo ORZI, «La Ciudad y el nuevo modelo de acumulación», en *Cambios. Municipio y políticas Públicas* núm. 2, Buenos Aires, 1991.

BORJA, Jordi, *Democracia local: Descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la Ciudad y participación popular*, Documentos de Autonomía Municipal, núm. 1, Ajuntament de Barcelona, Barcelona, 1988.

BORJA, Jordi, Fernando CALDERON, María GROSSI, Susana PEñALVA (Eds.), *Descentralización y democracia. Gobiernos locales en América Latina*, CLACSO-SUR-CEUMT/Barcelona, Santiago de Chile, 1989.

BOYER, Robert, *La teoría de la regulación: un análisis crítico*, Colección Ciencias Sociales del Trabajo, Humanitas-CEIL, Buenos Aires, 1989.

BUSTELO, Eduardo, «Mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de la política social en los '90", en Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani, Mucho, poquito o nada, UNICEF/CIEPP, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1990.

CALDERON, Fernando y Mario dos SANTOS, «Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre», Conferencia regional PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, 16 y 17 de abril de 1990.

CALDERON, Fernando y Mario dos SANTOS, «Lo político y lo social: bifurcación o síntesis en la crisis», en Calderón, F. y M. dos Santos (Comp.), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, Biblioteca de Ciencias Sociales, nu'm. 25, CLACSO, Buenos Aires, 1987.

CALDERON, Fernando y Elizabeth JELIN, *Clases y movimientos sociales en América Latina: realidad y perspectivas*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1987.

CANITROT, Adolfo, «La disciplina como objetivo de política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976», en *Desarrollo económico*, núm. 76, Buenos Aires, 1980.

CORIAT, Benjamin, «Relations industrielles, rapport salarial et regulation», en *Consommation*, núm. 3, Pari's, 1982.

CORIAT, Benjamin, «La decadencia americana ya comenz»» (Reportaje de Marcelo Matellanes), en *DOXA. Cuadernos de Ciencias Sociales*, Año II, núm. 5, Buenos Aires, invierno 1991.

CORTES, Rosalía, «El empleo urbano argentino en los '80. Tendencias recientes y perspectivas», en Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani, *Mucho, poquito....*, op. cit.

DIEGUEZ, Héctor, Juan LLACH (coord.) y Alberto PETRECOLLA, «El gasto público social», Instituto Torcuato Di Tella, Buenos aires, agosto de 1990.

FEIJOO, M. del Carmen, «Y ahora qué? La crisis como ruptura de la lógica cotidiana de los sectores populares», Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA)-INDEC, Documento de trabajo núm. 4, Buenos Aires, abril de 1988.

FEIJOO, M. del Carmen, «Los gasoleros», ponencia presentada al Seminario «Cuesta abajo: Los nuevos pobres en la Argentina», UNICEF-UBA-CEA, Buenos Aires, 28 y 29 de agosto de 1991.

FOURASTIE, Jean, *Les trente glorieuses*, Le Livre de Poche, París, 1980.

GARCIA DELGADO, Daniel, «Estabilización y modernización: dos conflictos estructurales de la transición argentina», en Hirst, Mónica, *Argentina-Brasil. Perspectivas comparativas y ejes de integración*, FLACSO-Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990.

GERBER, Marcos, «Estado y economía en Argentina: regulación estatal y patrón de acumulación», Buenos Aires, 1988. (mimeo)

GERMANI, Gino, *Política y sociedad en una época de transición*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1962.

GRREC (Groupe de Recherche sur la Regulation de l'Economie Capitaliste), *Crise et regulation*, PUG, Grenoble, 1983.

ISUANI, Ernesto, «Ciudadanía o marginalidad: política social argentina en los '90", en Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani (Eds.), *Mucho, poquito ...*, UNICEF-CIEPP, Siglo XXI, Buenos Aires, 1990.

JAUREGUI, Marcela y Claudio LOZANO, «Las políticas sociales en crisis. Ajuste y crisis de financiamiento», Documento de trabajo ATE-IDEP, Buenos Aires, 1990.

LAURELLI, Elsa y Javier LINDENBOIM, *Reestructuración de los*

mercados mundiales y transformación del territorio, Cuadernos del CEUR, Buenos Aires, 1991.

LIPIETZ, Alain, «La mondialisation de la crise gnerale du fordisme: 1967-1984», en *Cepremap*, núm. 8413, Paris, mayo de 1984.

LIPIETZ, Alain, *Choisir l'audace. Une alternative pour le XXIe. siecle*, La Dcouverte, Paris, 1989.

MACLOUF, Pierre, «Les restructurations conomiques et l'ancrage territorial de la crise de l'Etat-providence», en *Revue Internationales d'action communantaire*, n#m. 13/53, Edition Saint-Martin, Montreal, 1985.

MARSHALL, Adriana, *Políticas sociales: el modelo neoliberal*, Ed. FLACSO/ Legasa, Buenos Aires, 1988.

MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto, «Fundamentos y lineamientos para el diseño de un fondo de emergencia e inversión social en la Argentina» (Documento elaborado para la oficina del PNUD en Argentina), GADIS, Buenos Aires, mayo de 1990.

MONTEON, Michael, «Can Argentina's democracy survive economics disaster» in Peralta Ramos, M. and Carlos Waisman (Eds.), *From military rule to liberal democracy in Argentina*, Special Studies on Latin America and the Caribbean, Westview Press, Boulder (Colorado), 1987.

MURMIS, Miguel y Silvio FELDMAN, «La heterogeneidad social de las pobrezas», Ponencia presentada al Seminario «Cuesta abajo: Los nuevos pobres en la Argentina», UNICEF-CEA-UBA, Buenos Aires, 28 y 29 de agosto de 1991.

NUN, Jose', «Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia», en Nun, J. y J.C. Portantiero (Comp). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Ed. Puntosur, Montevideo, 1987.

NUN, Jose', «Cambios en la estructura social argentina», en Nun, J. y J.C. Portantiero (Comp.) *Ensayos* ..., op. cit.

PE%ALVA, Susana, «Políticas de ajuste y efectos sociales en la Ciudad de Buenos Aires», Subsecretaría de Programación / Secretaría de Planeamiento, MCBA, Buenos Aires, agosto de 1990. (mimeo)

PEñALVA, Susana, «Cambios en la relación Estado/Sociedad, cuestión local y municipios en América Latina: nuevos actores del desarrollo o nuevos modos de intervención pública ante la crisis?». Ponencia presentada al Seminario sobre «Nuevos roles del Estado en el reordenamiento del territorio: aportes teóricos», Departamento de Geografi'a/ U.B.A., Buenos Aires, noviembre de 1990. (mimeo)

PERALTA RAMOS, Mónica, «Toward the analysis of the structural basis of coertion in Argentina: the behavior of the major fractions of the bourgeiosie, 1976-1983», in Peralta ramos, M. and Carlos Waisman (Eds.), *From military rule...*, op. cit.

PORTANTIERO, Juan Carlos, «La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva», en Nun, J. y J. C. Portantiero (Comp). *Ensayos...*, op. cit.

SALAMA, Pierre y Jacques VALIER, «Pensar el Estado en América Latina», en *Revista Abierta Zona Erógena*, núm. 7, Buenos Aires, primavera 1991.

SCHVARZER, Jorge, «El Estado y su mecanismo de regulación frente a diferentes situaciones macroeconómicas», en Calderón, F. y M. dos Santos (Comp.), *Latinoamérica...*, op. cit.

TIRONI, Eugenio, «Crisis, modernización e integración social», en *Proposiciones*, nu'm. 18, SUR, Santiago de Chile, 1990.

TOKMAN, Víctor, «Crisis, ajuste económico y costo social», en *El Trimestre Económico*, núm. 209, México, enero-marzo de 1986.

TOURAINE, Alain, *América Latina. Política y sociedad*, Espasa Mañana, Madrid, 1989.

VILLARREAL, Juan, «Changes in Argentine society: The heritage of the dictatorship», in Peralta Ramos, M. and C. Waisman (Eds.), op. cit.

WEFFORT, Francisco, «Populismo en la política brasileña», en *Brasil Hoy*, Siglo XXI, Me'xico, 1970.

POLITICAS URBANAS EN EL DISTRITO FEDERAL-BRASIL

CECILIA JUNO MALAGUTTI

PRESENTACION

BRASILIA «nació del gesto primario de quien señala un lugar o toma posesión del mismo: Dos ejes cruzándose en ángulo recto, o sea, la propia señal de la cruz» (Palabras de su creador - Lucio Costa, al presentar el proyecto ganador para la ciudad, en 1957-ver Fig.1).

Brasilia, ciudad nueva, simple y al mismo tiempo arrojada, dimensionada para el futuro, es el resultado del esfuerzo de un pueblo empeñado en la construcción de un nuevo Brasil, con vistas al desarrollo nacional.

«Brasilia, está funcionando y va a funcionar cada vez más. En verdad, el sueño fue menor que la realidad. La realidad fue mayor, más bella. Yo quedé satisfecho, me sentí orgulloso de haber contribuído» (Lucio Costa - 30 años después - 30/11/87 - ver Fig. 2).

«Si la construcción de Brasilia, en tres años y seis meses, es mérito de los trabajadores de todas las regiones brasileñas, que creyeron en el sueño de interiorización de la capital y no ahorraron esfuerzos para verlo realizado, en un ejemplo de pujanza y fe, la simplicidad grandiosa del trazado urbano de esta ciudad confiere a Lucio Costa un lugar especial en la historia de Brasilia y ciertamente lo coloca entre los mayores exponentes del urbanismo moderno (Joaquin Domingos Roriz - Gobernador del Distrito Federal - 1991).

INTRODUCCION

El presente trabajo, tiene como objetivo trazar las líneas generales de las

políticas urbanas adoptadas para la implantación y la consolidadción de la nueva capital de Brasil, BRASILIA.

La idea es proporcionar una visión general de los antecedentes de la ocupación del Distrito Federal (comúnmente llamado DF.), de las tendencias actuales más evidentes de su expansión y de los problemas más expresivos vinculados a la cuestión territorial.

Tres grandes condicionantes definen el proceso de esa ocupación. El primero tiene el carácter político y transcurre del poder de los agentes públicos y privados en el sentido de imponer una derterminada tendencia de ocupación. El segundo se refiere a los recursos que disponen los agentes mencionados, para actuar tanto en la oferta como en la demanda. Finalmente, el tercer gran condicionador del proceso de ocupación territorial son las inversiones realizadas por el poder público en infraestructura (sistema vial, red de energía eléctrica, abastecimiento de agua, alcantarillado sanitario, y drenaje de aguas pluviales).

El presente documento debe servir, como punto de partida, para la discusión sobre las políticas urbanas en el DF, siendo que su formulación justamente resulta de esta pretensión.

En primer lugar, se procura definir un marco conceptual, al mismo tiempo que se hace una revisión de los antecedentes del proceso de ocupación territorial y, finalmente, se traza un cuadro de la situación actual, de los problemas más expresivos y de las posibles tendencias en la formación de la estructura urbana del DF.

Los antecedentes más significativos abordados en el trabajo son: el «Plan Piloto de Brasilia» y el esfuerzo pionero realizado para la implantación. No hay como dejar de mencionar las acciones más recientes, tanto en el ámbito de las propuestas de reestructuración del espacio de la ciudad, como es el caso del documento «Brasilia Revisitada», como en el ámbito de las acciones más pragmáticas del propio gobierno, con la implantación de los asentamientos destinados a la población de baja renta, hasta entonces residentes en «invasiones» o «favelas».

BREVE RESEÑA HISTORICA

La idea de la construcción de una nueva capital en el interior del país, tuvo su inicio en el siglo XVIII, en 1761, a través de manifestaciones del Marqués de Pombal, Ministro de D. José I, Rey de Portugal. En 1823, un año después de la independencia de Brasil del dominio portugués, José Bonifacio de Andrada y Silva, en esa ocasión miembro de la Asamblea Constituyente, propone el cambio de la capital brasileña para un lugar definido a 200 Km. de distancia de su actual localización, sugiriendo ahí el nombre de Brasilia.

En 1891, en la primera Constitución Republicana de Brasil, fue consolidada legalmente la transferencia de la capital federal para el interior del País. Esa transferencia no declaraba sólo la construcción de una nueva ciudad para abrigar y efectivar los poderes de la Unión, sino sobre todo la

preocupación con la unidad y la integración nacional, a través de la aproximación física de las capitales estatales al centro de decisiones del país, además de la promoción indistinta del desarrollo nacional (ver Fig. 3).

En 1892 fue demarcado en el Planalto Central brasileño, por la «Comisión Cruls», un cuadrilátero de 14.400 km2. destinado a la elección del local ideal para la implantación de la nueva capital.

El asunto retornó al campo político en 1922, cuando el entonces presidente de la República, Dr. Epitácio Pessoa, lanzó la piedra fundamental de la nueva capital, próxima a la ciudad de Planaltina, hoy una de las ciudades satélites de Brasilia. A través de acciones gubernamentales, en 1953, fueron tomadas las providencias definitivas para la elección del sitio de la nueva capital. Fue, entonces, contratada la firma norteamericana «Donald Belcher & Associates Incorporated» para elaborar estudios de la topografía, geografía, de los suelos para ingeniería, del abastecimiento de agua y de los drenajes, que culminaron, en 1955, con la elección del sitio físico donde se localizaría el DF. El local escogido tiene una superficie de 5.813 Km2.

En 1956, el presidente Juscelino Kubitsheck de Oliveira, asumió el comando del movimiento para la interiorización de la capital y, a través de la ley #2874, del 19 de septiembre de 1956, se definió la delimitación del territorio del DF. En la misma época, fue creada la Compañía Urbanizadora de la Nueva Capital (NOVACAP), que realizó el concurso para el proyecto de la nueva capital, además de toda la planificación y las acciones para la construcción y cambio de la capital federal, de Río de Janeiro para Brasilia.

El 16 de marzo de 1957, fue calificado el resultado del concurso que aprobó el proyecto del arquitecto Lucio Costa, entonces denominado «Plan Piloto» de Brasilia. En esa época, además del arquitecto Lucio Costa, responsable por la definición urbana de la ciudad, se destacó, también, el arquitecto Oscar Niemeyer,responsable por la belleza plástica de los predios públicos y por la divulgación de Brasilia, como marco arquitectónico mundial.

El 21 de abril de 1960, fue inaugurada la nueva capital brasileña: BRASILIA, fue construida en apenas 40 meses. Si fue construida en tan poco tiempo, fue justamente para asegurarle la irreversibilidad, en los futuros cambios de administración y de gobierno.

SITUACION DE LA FUNDACION

La propiedad de las tierras en el DF es diversa de las demás municipalidades brasileñas, pues el Estado es el detentor de gran parte del territorio, ejerciendo considerable poder en el mercado de tierras.

El área que hoy corresponde al territorio del DF fue ocupada originalmente por extensas haciendas y por los núcleos urbanos de Planaltina y Brasilandia. La estrategia utilizada fue la de la expropiación de la mayor parte del área territorial del DF. Los bienes inmuebles incorporados mediante la expropiación al patrimonio del gobierno del DF, han sido utilizados para

la realización de sus fines, enajenables y libres de cualquier derecho o preferencia legal en favor de los expropiados.

El territorio del DF posee un área de 581.399 Hectáreas. De esas, fueron expropiadas cerca de 348.000 Hás. (aproximadamente 58%), restando, por tanto, 233.400 Hás. para expropiar.

La administración y ejecución de los programas de ocupación urbana en el DF, de 1956 a 1972, le cupo a NOVACAP. En 1972 fue creada la Compañía Inmobiliaria de Brasilia (TERRACAP), que asumió las actividades inmobiliarias de interés en el DF, objeto de utilización, adquisición, administración o alienación de bienes inmuebles, permaneciendo la NOVACAP, responsable por la ejecución de obras y servicios de urbanización y construcción civil.

Las áreas ya expropiadas, consideradas como potencial para la expansión urbana, son parceladas y normatizadas por el Departamento de Urbanismo (DeU), de la Secretaría de Desarrollo Urbano (SDU), del Gobierno del DF (GDF). Después de los ajustes legales, inclusive el registro en una Notaría, son comercializadas a través de licitaciones públicas, por la TERRACAP.

Previendo el problema de la especulación inmobiliaria a través de la reserva de lotes sin edificaciones en propiedad de particulares, fue creado el instrumento denominado «Pacto de Retroventa» que corresponde al compromiso asumido en el acto de la compra, por el comprador, de edificar en el local dentro de un período de treinta meses. En caso que no sean concretizados por lo menos 55% de la edificación en el plazo pactado, la TERRACAP retoma el inmueble, incorporándolo a su patrimonio. De esa forma se buscó solucionar el problema de los terrenos baldíos, a la espera de la valorización inmobiliaria. Ese artificio urbano fue implementado hace apenas 18 años, no incluyendo las unidades inmobiliarias separadas anteriormente. Entre tanto, con la promulgación de la Nueva Constitución Federal, en 1988, el poder público pasó a tener la condición de exigir la edificación y el parcelamiento examinado para los lotes considerados ociosos.

LA OCUPACION RURAL

De acuerdo con el proyecto urbano original, la delimitación de un cinturón verde en torno de Brasilia garantizaría, a la población, el abastecimiento de los productos hortifrutigranjeros. El programa preveía, todavía, la aplicación del sistema de arrendamiento de las tierras rurales expropiadas a los productores. Más, ese arrendamiento quedó condicionado a la ejecución de un proyecto agropecuario con un plazo pre-determinado.

La ocupación rural del territorio, del DF, se procesa a través de la implantación de núcleos rurales y colonias agrícolas, además de programas especiales de asentamiento agropecuario. Cerca del 52% del área total están ocupados por actividades agropecuarias. La reforestación responde al 6% y las áreas represadas, por 2,6%. Las áreas de nacientes, protegidas por la CAESB (Compañía de Agua y Alcantarillado de Brasilia) equivalen al 1,4%.

Las áreas todavía desocupadas y cubiertas por vegetación nativa, deberían significar cerca del 27% del área total. Entretanto, en esas áreas, por encontrarse, en gran parte, todavía en propiedad de particulares, están sufriendo un proceso irregular de parcelamiento que ha preocupado mucho a los gobernantes, debido a obstáculos burocráticos, jurídicos y administrativos, parcelamientos son desordenados.

La administración y la implantación de los programas de ocupación agropecuaria en el DF, competen a la Fundación Zoobotánica del DF (FZDF), vinculada a la Secretaría de Agricultura y Producción.

LAS CIUDADES SATELITES

La transferencia de la capital, que miraba la descentralización económica, política y administrativa que se concentraba en el litoral, particularmente en el eje Río de Janeiro-Sao Paulo, representó un enorme vuelco en la historia del Brasil. El DF, creado para abarcar Brasilia, rápidamente se consolidó como polo desarrollista, atrayendo enormes contingentes poblacionales, sobre todo de las regiones más carentes del país.

Según datos estadísticos del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas), la población de 1957, sumaba 12.700 Hab. de los cuales 6.000 eran originarios de la localidad. En marzo de 1958, ocho meses después, esa población era de 28.804 Hab. El censo demográfico de 1960, indicó 141.742, que en 1970, sumaban 537.492 y en 1980 llegaron a 1'117.393 Hab. Hoy, de acuerdo con el levantamiento estadístico reciente, llegan a 1'722.190 Hab. Esta población, oriunda de varias partes del país, siendo muy diversificada, trajo el desarrollo para la agricultura, la pecuaria, y la industria, más sin duda, de los varios sectores de la economía, la construcción civil ha sido, a lo largo de los años, la mayor responsable para la gran atracción migratoria para el DF.

En la concepción original de Brasilia, su creador preveía que, después de consolidada la Capital Federal, podría ocurrir la creación de las ciudades satélites, como núcleos periféricos al Plan Piloto de Brasilia. No en tanto, los trabajadores que ayudaron a construir la Nueva Capital, no tuvieron condiciones de adquirir terrenos para la construcción de su propia casa y ahí comenzaron a formar las «invasiones» o «favelas». Buscando solucionar el problema habitacional, de las clases de menor renta y procurando absorber el gran flujo migratorio, surgió la necesidad de la creación de nuevos núcleos urbanos. Así, la idea original de un plan piloto con ciudades satélites autónomas a ser construidas después de la saturación, fue atropellada por una realidad más fuerte y dinámica.

Actualmente, existen once ciudades satélites en torno a Brasilia, que alojan a una población de 1'392.929 Hab.. Ellas son: Gama, Guará, Brazlandia, Sobradinho, Planaltina, Ceilandia, Taguatinga, Samambaia, Paranoá, Núcleo Bandeirante y Cruzeiro, además del nuevo núcleo Habitacional Santa María, en implantación (ver Fig 4).

La ocupación territorial del DF, por largo tiempo, se procesó con índices

compatibles con el binomio demanda/oferta habitacional. El conjunto urbano se fue estructurando en torno al Plan Piloto, de forma polinucleada, con las ciudades satélites, en su gran mayoría, «Empujadas» para la periferia del DF. Tal ocupación atomizada y dispersa, generó distancia entre los núcleos; la interacción entre esas partes es la capital, creando una segregación espacial, con estructuras urbanas pobres y deficentes de equipamientos públicos necesitando urgentes intervenciones del poder gubernamental.

Otra cuestión relacionada con la dispersión de las estructuras urbanas y la dificultad de implementación de un eficiente sistema de transporte colectivo, pues el bajo número de usuarios, debido a la inexistencia de rotatividad de pasajeros en la grandes distancias, genera una baja frecuencia de uso, provocando el menor índice de pasajeros por Kilómetro (IPK) del país, encareciendo sobremanera el transporte colectivo.

En enero de 1991, al reasumir el gobierno del DF, esta vez, con el primer gobernador electo por el voto popular diecto,el gobernador Joaquín Roriz asumió el compromiso de implementar el Metro, uniendo el Plan Piloto a las ciudades de Guará, Taguatinga, Ceilandia, y Samambaia, además de dar continuidad al «Programa de Asentamiento Poblacional», ya iniciado en su gobierno anterior (1988/1989). Tal premisa se fundamentó en que en los últimos diez años el DF, se venía caracterizando por un acelerado crecimiento poblacional, en contraste con un reducido crescimiento económico, aliado a la contención de las ofertas habitacionales y al hecho de que más del 97% de la población del DF está localizada en zonas urbanas.

En el DF la población se constituye predominantemente de jóvenes. El 38% de los ciudadanos tienen menos de quince años, en tanto que el 50% son menores de veinte años y el 84% todavía no llegaron a los cuarenta años. La media de hijos por mujer en edad fértil es de 3.66, tasa poco inferior a la media brasileña de 3.88. Los datos referentes a la demografía constan en cuadros anexos.

El reducido incremento del sector primario ha inducido a la necesidad de importar alimentos, que eleva el costo de la cesta básica (Alimentos esenciales para la subsistencia), empobreciendo todavía más las clases menos privilegiadas.

La contención de la oferta habitacional, frenta a las varias categorías de renta, aliada al empobrecimiento de la población acarreó una expulsión de los ciudadanos de menor renta, para la periferia de los núcleos urbanos ya implantados, generando una ocupación irregular del suelo urbano, sea en lo concerniente a la sobreocupación, sea con la presencia de «invasiones» o «favelas». El aumento considerable de la demanda habitacional, en todos los niveles, además de varios otros problemas, indujo a la elevación de los precios de los inmuebles, transformando el DF en una de las regiones brasileñas más caras para vivir. Ese cuadro propició el surgimiento de un «embrión» de región metropolitana «sui generis», donde los ciudadanos viven en un estado- Goiás- y trabajan en otro -DF- creando una estructura de dependencia de los servicios de salud, educación y transporte mantenidos por el gobierno del DF.

Consciente de la gravedad de los problemas descritos el gobernador

Roriz determinó, a los varios niveles gubernamentales, esfuerzos en el sentido de propiciar oferta de lotes semi-urbanizados para atención a la población de baja renta, además de la viabilización de construcciones u oferta de lotes semi-urbanizados para las clases de media y alta renta. En su primera gestión gubernamental fueron entregados a la población de baja renta cerca de 50.000 lotes semi-urbanizados, propiciando vivienda para aproximadamente 250.000 hab. En estos primeros seis meses de gobierno (enero a junio de 1991) fueron producidos cerca de 15.000 lotes semi-urbanizados, actualmente en fase de entrega a la población.

El programa emergencial, mirando al reordenamiento de la localización de las poblaciones, buscó fijar a las familias en locales próximos a su residencia, de forma de minimizar los problemas de las relaciones sociales, salvándose aquellos casos técnicamente inviables. Ese programa se presentó distinto de todos aquellos que proponían a dar la vivienda a la población de baja renta siempre en locales distantes de la periferia del DF.

Además de la expansión urbana de las ciudades satélites, ya citadas, podemos destacar las áreas que en corto espacio de tiempo recibieron contingentes poblacionales: Ciudad Satélite Paranoá; creada en 1989 para alojar a los moradores de la antigua Villa Paranoá, campamento de obras de los operarios que construían los muros de contención del lago Paranoá. Prevista para albergar 60.000 hab., en un área de 200 há, su población actual es de cerca de 50.000 hab.

Ciudad Satélite Samambaia: creada en 1984, ocupada a partir de 1989, por un contingente poblacional de cerca de 150.000 hab.; se prevé su población de saturación en 360.000 hab: Núcleo Habitacional Santa María: vecino a la ciudad satélite de Gama; creado en 1990, en fase inicial de ocupación en los días actuales, con una población proyectada de cerca de 150.000 hab. en el año 2000.

Los lotes semi-urbanizados, son entregados a las famílias catastradas por la Secretaría de Servicios Sociales, a través de un contrato de concesión de uso. En general, el repaso es hecho en nombre de la mujer, «madre de família». Esto se debe a la constatación de que la «madre de família» tiende más a perpetuarse en su propiedad.

Los lotes con áreas que varían de 125 a 250 m2, son entregados en locales donde están demarcadas las vías, las manzanas y los lotes ya atendidos por energía eléctrica. El agua es obtenida a través de «bebederos», construídos por el gobierno, dispuestos a cada 300 m. o por medio de carros cisterna. El alcantarillado, inicialmente, es hecho por fosas sépticas, más ya fueron iniciados los estudios para implementación de las acometidas domiciliarias de condominio. Las principales vías donde circulan los ómnibus ya comenzaron a recibir pavimentación. El programa se orienta po el sistema de urbanización graduativa.

Las escuelas primarias, guarderías infantiles y centros de salud han sido construídos con un ritmo bastante acelerado, pero todavía son insuficientes para la población asentada.

Vale resaltar que los programas habitacionales del gobierno Roriz viene acompañado de la preocupación con la generación de empleos. La Secretaría

de Industria y Comercio está desarrollando el PROIN (Programa de Industrialización del DF), que tiene como principales objetivos: Ampliación y/o creación de sectores de mecánicas e industrias de pequeño porte, no contaminantes, dentro de la malla urbana de los varios núcleos habitacionales. Instalación de un sector de industrias, en locales próximos a las ciudades satélites de Taguatinga, Ceilandia, Samambaia, Gama y del nuevo núcleo habitacional de Santa María; en la localización prevista, el área atenderá también al gran contingente poblacional, ya citado, que vive en el estado de Goiás, junto a los límites con el DF.

LAS REGIONES ADMINISTRATIVAS

El DF se constituye en una unidad federativa «sui generis», pues tiene las atribuciones administrativas y competencias legislativas reservadas a los estados y municipios conjuntamente, a pesar de poseer las ciudades satélites con grandes contingentes poblacionales, muy superiores a los de la mayoría de los municipios brasileños, la Constitución Federal de 1988, establece en su art. 32 que el DF no puede ser dividido en Municipios. Buscando una cierta descentralización administrativa y mirando dar una mayor eficacia a las acciones gubernamentales, y «para fines de administración de los servicios de naturaleza local», el DF fue subdividido en doce Regiones Administrativas (RA), de acuerdo con la localización de los núcleos habitacionales ya implantados en las áreas de infuencia de esos núcleos, así especificados (ver Fig 4);

RA I : Región Admistrativa de Brasília.
RA II : Región Administrativa de Gama;
RA III : Región Administrativa de Taguatinga;
RA IV : Región Administrativa de Braslandia;
RA V : Región Administrativa de Sobradinho;
RA VI : Región Administrativa de Planaltina;
RA VII : Región Administrativa de Paranoá;
RA VIII : Región Administtrativa del Núcleoi Bandeirante;
RA IX : Región Administrativa de Ceilandia;
RA X : Región Administrativa de Guará;
RA XI : Región Administrativa de Cruzeiro;
RA XII : Región Administrativa de Samambaia;

VARIOS PLANES DE OCUPACION TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL

En 1977, buscando definir nuevas áreas para la expansión urbana del DF, y proponiendo alternativas para la ocupación territorial, englobando transportes, sistemas viarios, localización de empleos y equipamientos públicos, abastecimiento de agua y recolección de alcantarillado, además del

abastecimiento de directrices generales para las áreas de expansión urbana, fue elaborado el Plan Estructural de Organización Territorial (PEOT), propuesto en el contexto del Programa Especial de la Región Geo-económica de Brasilia (PERGEB), que miraba la integración de las regiones periféricas del DF al proceso de Desarrollo Regional y a la consolidación de la posición de Brasilia como Polo de Desarrollo Regional. Fueron considerados en el PEOT varios escenarios de ocupación, definiendo áreas que deberían ser preservadas,valorizadas y dinamizadas, al lado de áreas más adecuadas a la expansión urbana.

El área de expansión urbana propuesta por el PEOT sería un gran conjunto urbano articulado, y no más aquel surgido de forma parcelada y desordenada con la implantación aleatoria de los diversos núcleos urbanos que, además de formar un todo desarmónico, comprometería y tornaría imposible satisfacer las necesidades de la población.

El Plan Piloto y las ciudades Satélites, estructurados en un proceso de polinucleación, darían lugar, en un primer instante, en el caso que las propuestas del PEOT fuesen implementadas en su totalidad, a un conglomerado urbano que comprendería: Plan Piloto, Guarás I y II, Núcleo Bandeirante, Aguas Claras, Taguatinga, Ceilandia y Samambaia. En una segunda instancia, ese conglomerado podría extenderse de Samambaia a Gama, extrapolando los límites del DF, hasta Luziania, en Goiás (ver Fig. 5). Fuera de este conglomerado estarían las ciudades de Brazlandia, Sobradinho, y Planaltina, en condiciones desventajosas de expansión o densificación. De un lado, debido a la no disponibilidad de tierras de propiedad del gobierno del DF y de otro, por su localización en los bados de abastecimiento de agua de parcela, siginificativa del DF. Hoy la ciudad Satélite de Samambaia ya está en fase de consolidación y el Barrio Aguas Claras, parcialmente ocupado, está siendo revisado para constituirse en un nuevo núcleo habitacional y de servicios, teniendo en vista que la, implementación de la línea del Metro, en el local, proporcionará gran accesibilidad.

Considerando las propuestas del PEOT y en la tentativa de ordenar el proceso de transformación del medio ambiente de lo restante del territorio del DF, fue elaborado el Plan de Ocupación del Uso de Suelo (POUSO), aprobado por el decreto # 12.898, del 13 de diciembre de 1990. El POUSO tiene abastecidos subsidios para nuevos estudios de macrozonificación. En el proceso de transformación del medio ambiente/espacio urbano, que tanto el PEOT cuanto el POUSO pretendían monitorear, existe siempre un área considerada crítica -la orilla del lago Paranoá-, donde está el Plan Piloto de Brasília, construido a lo largo de todos estos años, a partir de la propuesta vencedora del concurso, desarrollada por el arquitecto Lúcio Costa. De acuerdo con el POUSO, la definición y la delimitación del territorio del DF, se fundamenta en dos categorías: suelo urbano y suelo rural. Para cada una de esas categorías, está prevista un régimen diferenciado de uso y ocupación de suelo que varía del parcelamiento típicamente urbano o rural hasta la definición de áreas de protección y preservación ambiental.

El Plan original de la ciudad, salvo pequeñas interpretaciones de reducidas partes del texto, ejecutadas por el propio autor, tuvo un único

documento de reinterpretación y complementación elaborado en 1985, también bajo su orientación: «Brasília 57-85/. Del Plan Piloto al Plan Piloto». El documento repasó todos los ítems de la «Memoria Descriptiva del Proyecto», presentado para el concurso, analizándoles a la luz de la realidad construida, proponiendo complementaciones y explicando puntos con interpretaciones dudosas. Además de eso, fueron examinadas posibilidades de ocupación de los vacíos urbanos no proyectados, a través de la creación de nuevas áreas para ocupación residencial, además de la fijación de las villas Planalto y Paranoá, resquicios de los antiguos campamentos de los constructores de la ciudad. Fueron propuestas modificaciones de usos en el Plan Piloto y sus alrededores. Teniendo como base el documento comentado, fue elaborado el texto denominado «Brasília Revisitada», institucionalizado por el Decreto # 10.829, del 14 de octubre de 1987, que se refiere a la preservación del concepto urbano de Brasília, esto es, la preservación de las características esenciales de la ciudad.

«Brasília Revisitada» fue el documento habilitante por el cual la UNESCO, proclamó el área del Plan Piloto de Brasília «Patrimonio Cultural de la Humanidad» (ver fig. 5).

EL DISTRITO FEDERAL Y LA PRESERVACION DEL MEDIO AMBIENTE

De acuerdo con su localización estratégica en el Planalto Central Brasileño, el DF envolvió la división de las aguas de tres de las más importantes cuencas hidrográficas del país: Cuenca del Sal Francisco, del Paraná, y del Tocantins. En la Región denominada reserva biológica de las aguas enmendadas, ocurre la interacción entre las dos últimas. Destacándose los ríos: Paranoá, San Bartolomeu, Descubierto, Negro y Marañón. Toda el agua utilizada en Brasília y en las ciudades satélites provienen de manatiales de superficie de donde, después de la captación, es bombeada para las estaciones de tratamiento y reservorios de distribución. Esto ocurre en función de estar el DF situado en una región elevada, donde predominan las pequeñas vertientes, sólo existiendo mayor volumen de agua en valles relativamente profundos.

La vegetación predominante es cerrada, caracterizada por la existencia de árboles y arbustos de porte reducido, retorcidos y de tallo grueso.

Las condiciones climáticas, resultantes del clima, tropical de sábana y lluvioso temperado, propician las lluvias en verano y secos en invierno. En el DF, las temperaturas más bajas, en la media de 17 grados centígrados, ocurren en los meses de junio y julio. Las más elevadas, oscilan en torno de los 25 grados, en los meses de septiembre y octubre. La precipitación pluviométrica anual es muy elevada, de cerca de 1.700 mm, concentrada entre noviembre y marzo. Debido a la ausencia casi total de lluvias, de abril a septiembre, la humedad relativa del aire sufre un estancamiento sensible, abarcando niveles inferiores al 25%, siendo que las medias anuales son del 68%.

El lago Paranoá, creado artificialmente, junto con la ciudad, posee un

volumen de agua de cerca de 560 millones de m3 y un área total de 40 millones de m2. Sus aguas son muy utilizadas para la práctica de deportes acuáticos.

La modificación del paisaje natural, determinada por el acelerado proceso de ocupación territorial ha propiciado loa contaminación de las cuencas hidrográficas, principalmente la del lago Paranoá. Eso ha ocurrido en función de la acumulación de material orgánico existente en la localidad antes de su inundación, del escurrimiento superficial urbano y rural en su cuenca hidrográfica y principalmente,por el lanzamiento directo o indirecto de desechos sanitarios tratados en forma inadecuada.

En la tentativa de minimizar el deterioro del medio ambiente, fueron creadas, a lo largo del tiempo, varias áreas de protección ambiental (APA), reservas ecológicas y parques, que constan en los planos ambientales del DF. (ver Fig. 6). El objetivo de la creación de las áreas de protección ambiental es conciliar el desarrollo de la ocupación humana con las características ambientales del área, a través del ordenamiento del espacio territorial.

La responsabilidad por las acciones y programas que promueven y coordinen la preservación, la administración y la conservación del medio ambiente natural y artificial construido, está a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente Ciencia Y Tecnología (SEMATEC), creada a través de la ley # 40, del 13 de septiembre de 1989.

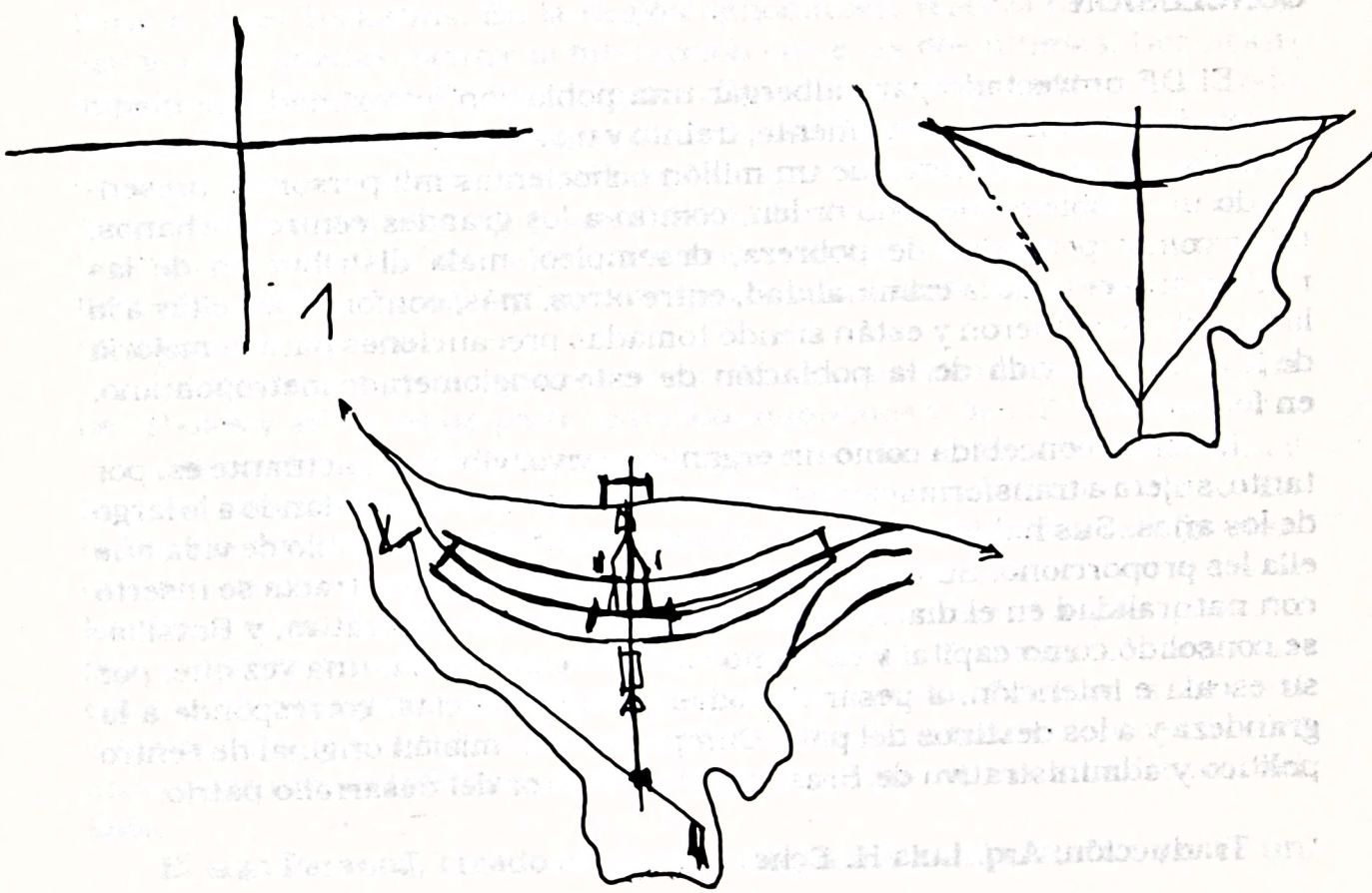
Ante la creación de la SEMATEC, las acciones de control del medio ambiente estaban a cargo de la CAESB y de la Fundación Zoobotánica del DF.

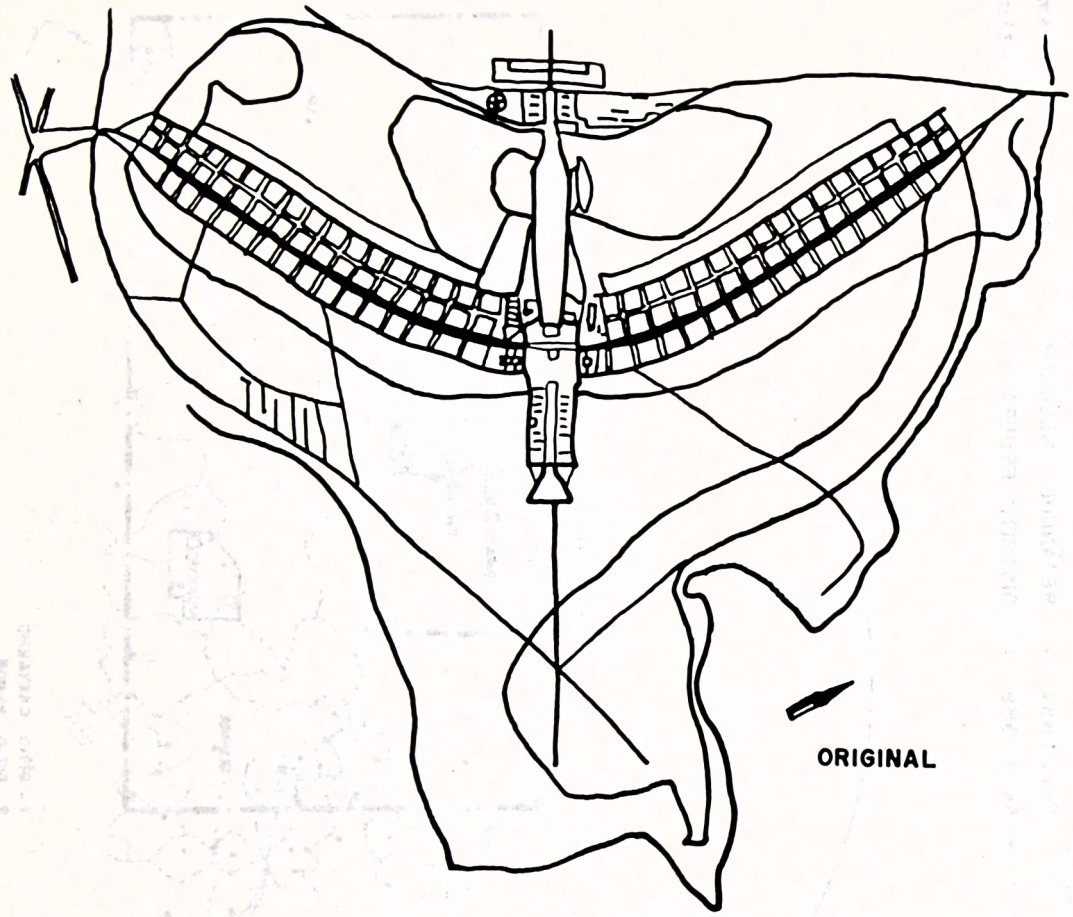
CONCLUSION

El DF proyectado para albergar una población aproximada de medio millón de habitantes, actualmente, treinta y un años después de inaugurada Brasília, cuenta con cerca de un millón ochocientas mil personas, presentando un problema de todo orden, común a los grandes centros urbanos, tales como: periferias de pobreza, desempleo, mala distribución de las rentas, aumento de la criminalidad, entre otros, más, conforme las citas a lo largo del texto, fueron y están siendo tomadas precauciones para la mejoría de la calidad de vida de la población de este conglomerado metropolitano, en formación.

Brasília, concebida como un organismo vivo, vibrante, actuante es, por tanto, sujeta a transformaciones y mutaciones, se fue consolidando a lo largo de los años. Sus habitantes se fueron adaptando al nuevo estilo de vida que ella les proporcionó. Su arquitectura desnudada y algo abstracta se insertó con naturalidad en el diario de la vida privada y administrativa, y Brasília, se consolidó como capital y no como ciudad de provincia, una vez que, por su escala e intención, a pesar de todas sus deficiencias, corresponde a la grandeza y a los destinos del país. Cumple, así, su misión original de centro político y administrativo de Brasil y polo inductor del desarrollo patrio.

Traducción; Arq. Luis H. Echeverría P.


1



PLANO PILOTO DE BRASÍLIA

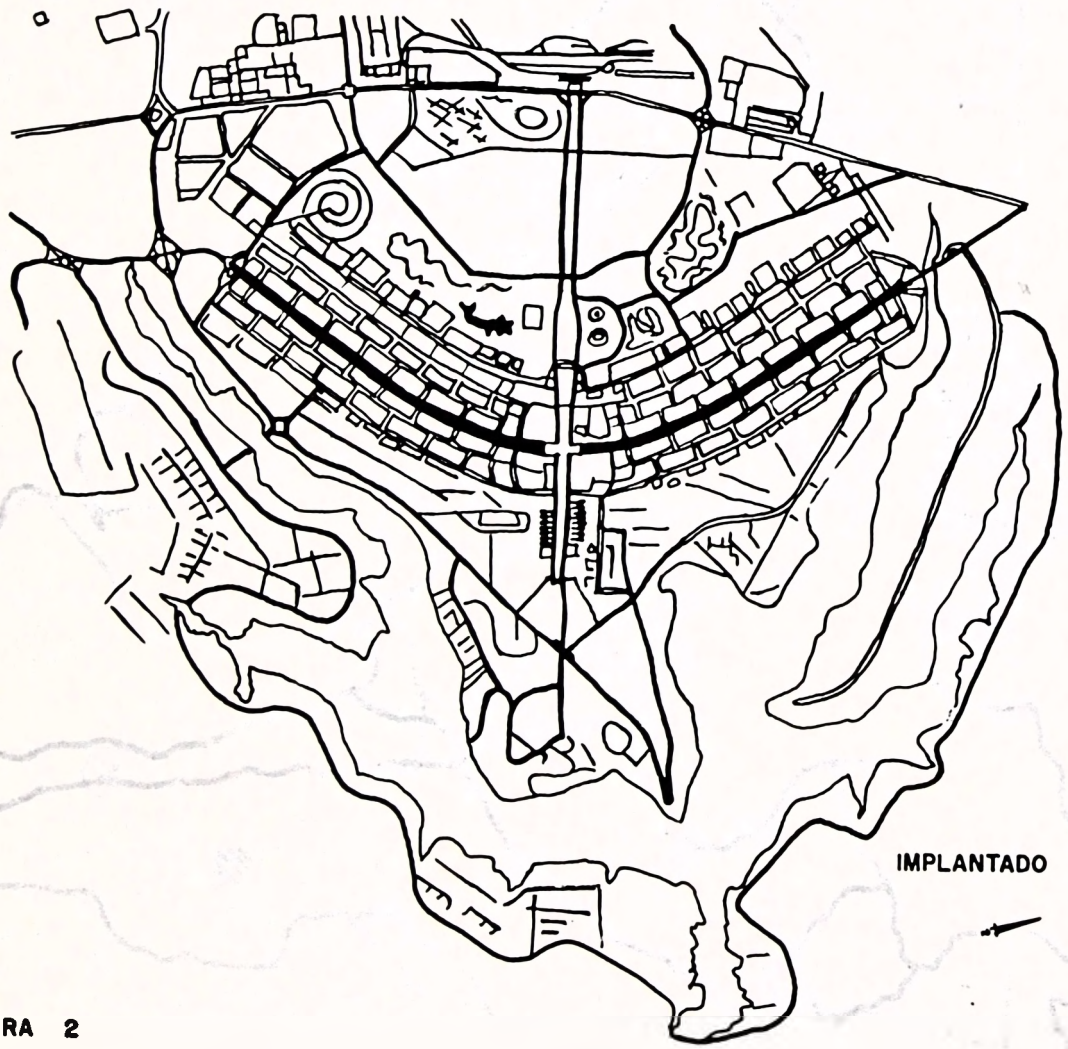
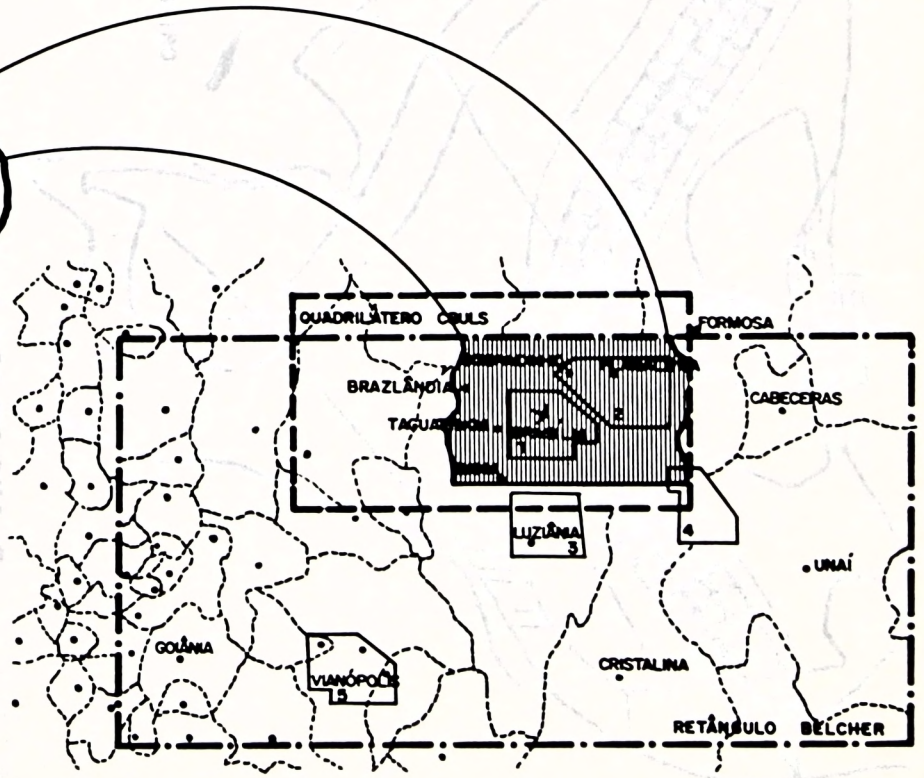


FIGURA 2

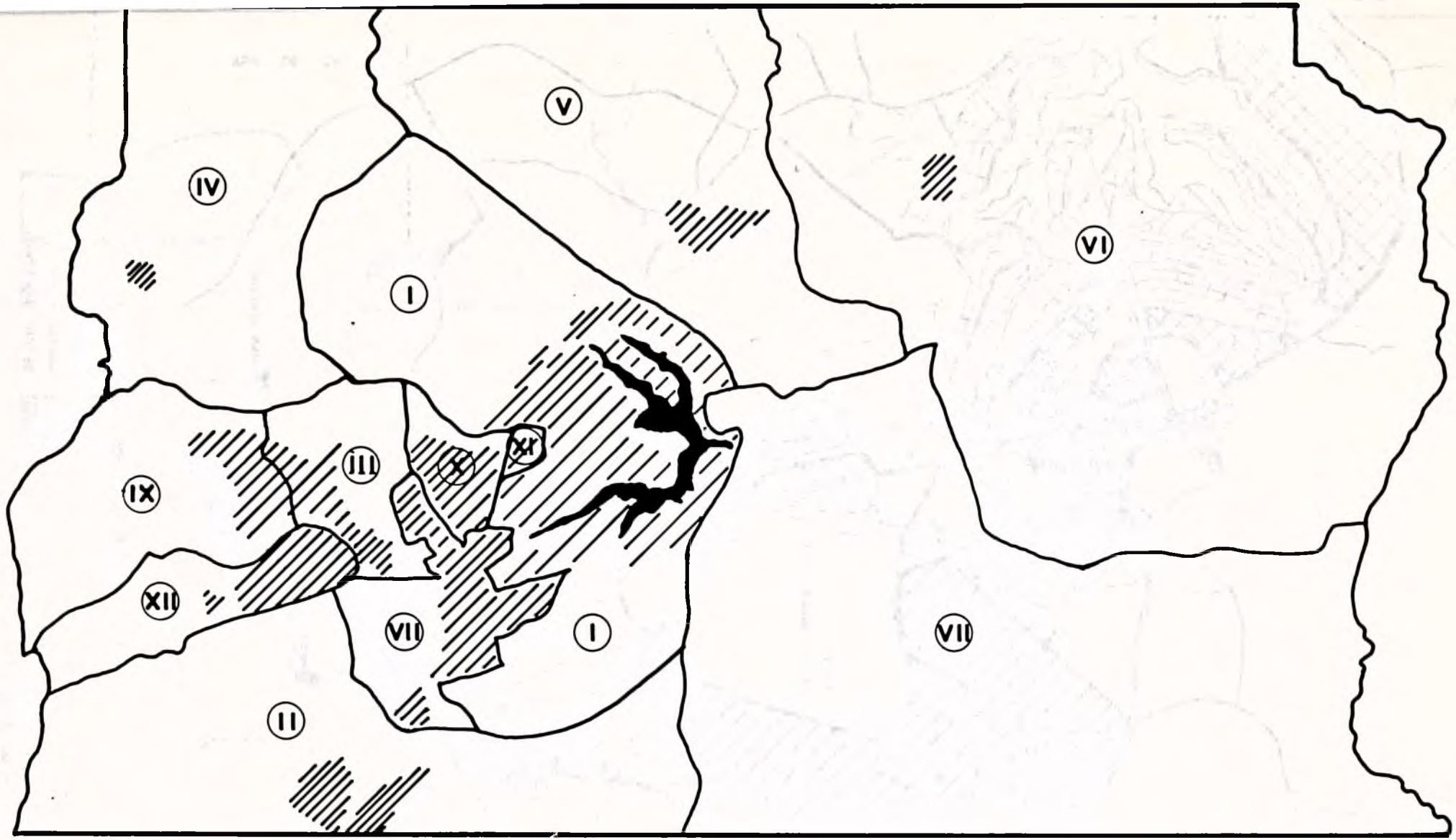
SÍTIOS ESTUDADOS PARA ESCOLHA DA ÁREA
ONDE SE LOCALIZARIA O DISTRITO FEDERAL

Jun / 1892	-	QUADRILÁTERO CRULS	- área:	14.400km²
Fev / 1954	-	RETÂNGULO BELCHER	- área:	50.000km²
Set / 1956	-	DISTRITO FEDERAL	- área:	5.783km²



1 - SÍTIO CASTANHO
2 - SITIO VERDE
3 - SITIO AZUL
4 - SITIO VERMELHO
5 - SITIO AMARELO

FIGURA 3



ÁREAS URBANAS

REGIÕES ADMINISTRATIVAS (limites)

FIGURA 4

DISTRITO FEDERAL

RA I	- BRASÍLIA	RA IV	- BRAZLÂNDIA	RA VII	- PARANOÁ	RA X	- GUARÁ
RA II	- GAMA	RA V	- SOBRADINHO	RA VIII	- NÚCLEO BANDEIRANTE	RA XI	- CRUZEIRO
RA III	- TAGUATINGA	RA VI	- PLANALTINA	RA IX	- CEILÂNDIA	RA XII	- SAMAMBAIA

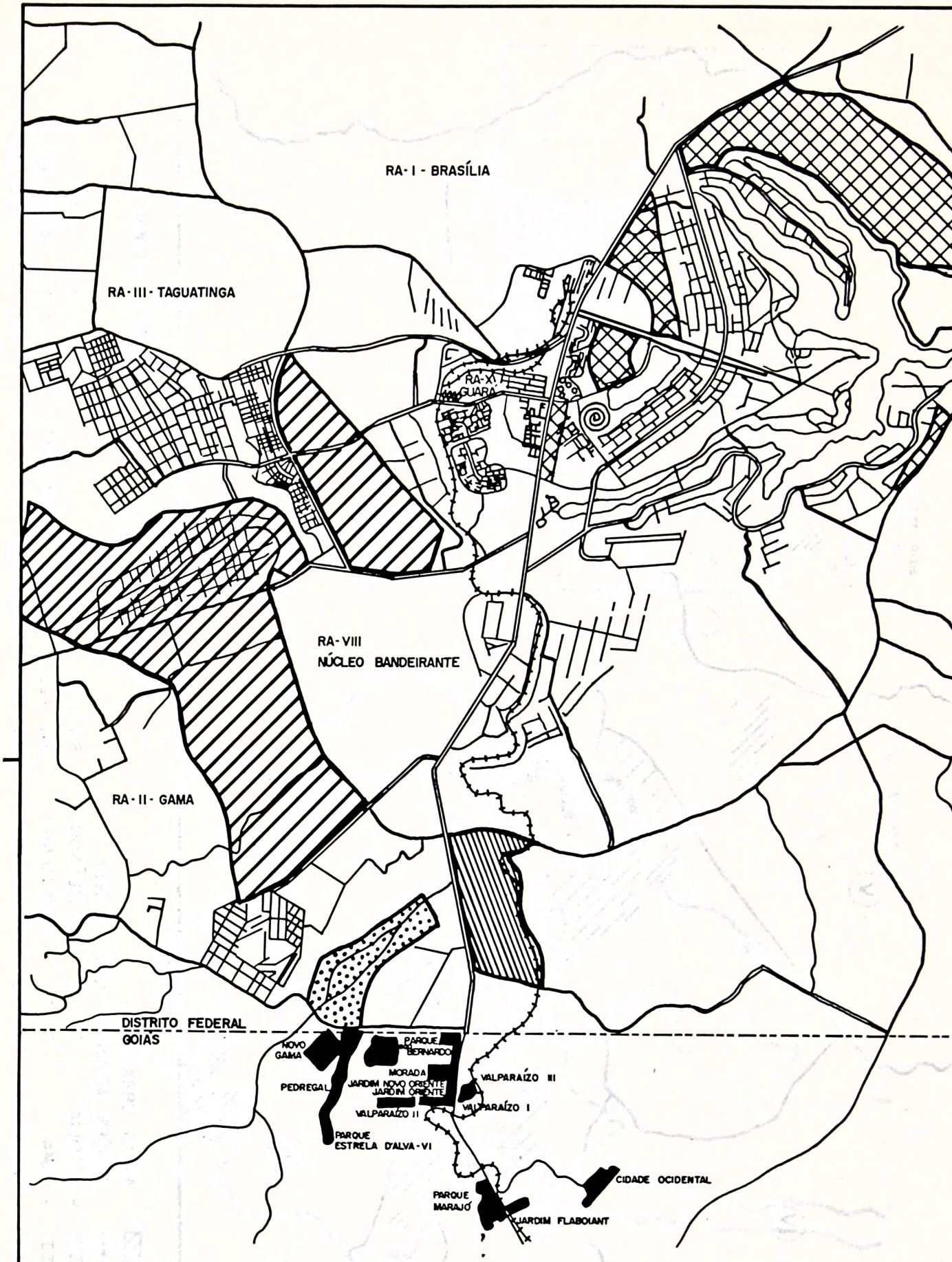
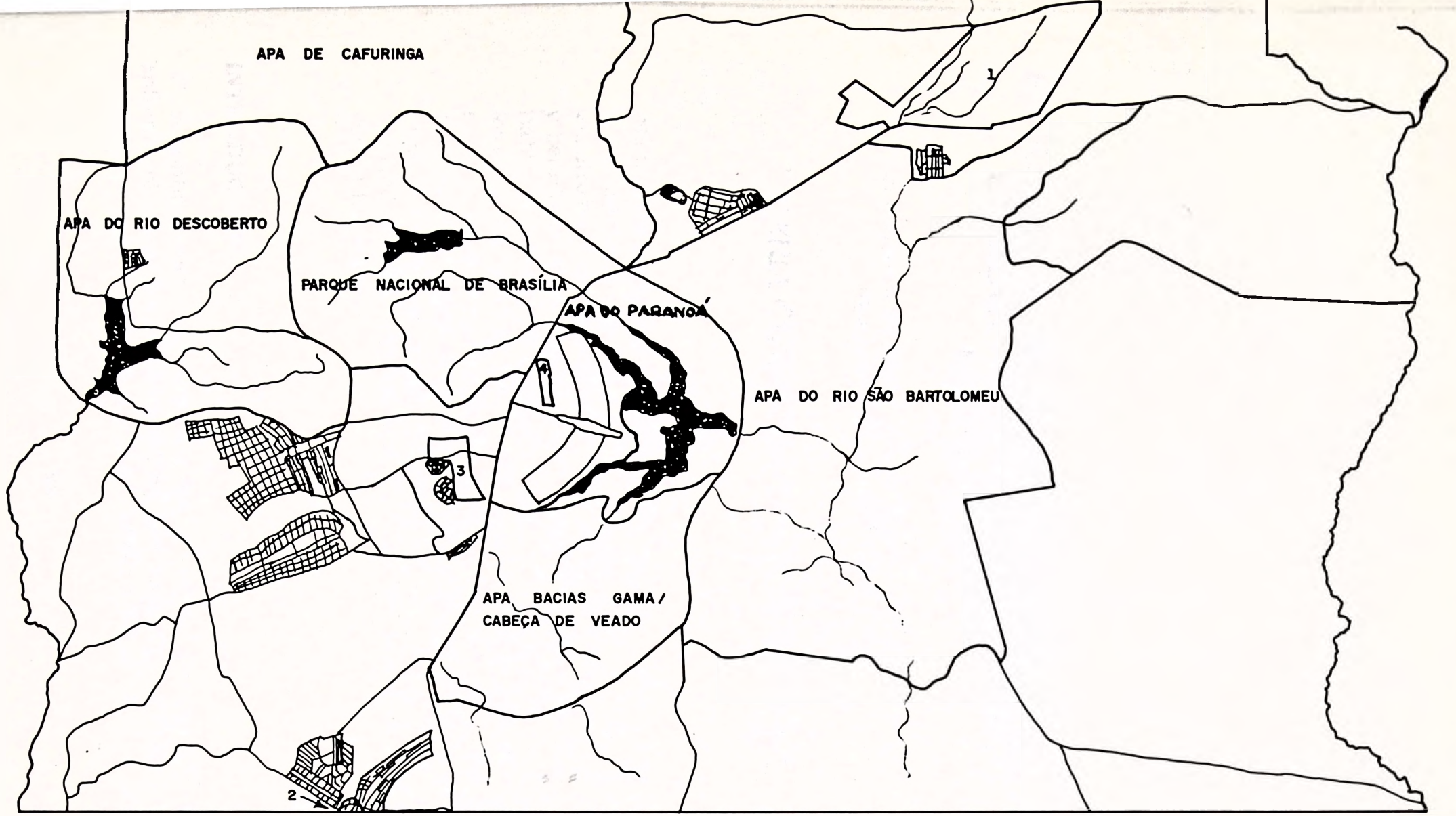


FIGURA 5 PEOT, Brasília Revisitada, Cidades do Entorno.

PEOT
BRASÍLIA REVISITADA
CIDADES DE GOIÁS
SANTA MARIA
SETOR INDUSTRIAL



MAPA AMBIENTAL DO D.F.

1 ESTAÇÃO ECOLÓGICA ÁGUAS EMENDADAS
2 RESERVA ECOLÓGICA GAMA
3 RESERVA ECOLÓGICA E PARQUE DE GUARÁ
4

FIGURA 6

EL RETO DE UN PROYECTO DE SOCIEDAD URBANA ANTE EL DESCALABRO MODERNISTA

En memoria de Diana y Alejandro, dos compañeros que mantienen en alto nuestro sueño.

MARIA CLARA ECHEVERRIA RAMIREZ

«Nadie sabe mejor que tú, sabio Kublai, que no se debe confundir nunca la ciudad con el discurso que la describe. Y sin embargo, entre la una y el otro hay una relación. Si te describo Olivia, ciudad rica en productos y beneficios, para significar su prosperidad no tengo otro medio sino hablar de palacios de filigrana y cojines con flecos en los antepechos de los ajimeces; más allá de la reja de un patio, una girándola de surtidores riega un prado donde un pavo real blanco hace la rueda. Pero con este discurso tú comprendes en seguida que Olivia está envuelta en una nube de hollín y de pringue que se pega a las paredes de las casas; que en la red de vías los remolques en sus maniobras aplastan a los peatones contra los muros.»

Italo Calvino

INTRODUCCION

A continuación compartimos algunas reflexiones sobre los retos que enfrenta el desarrollo urbano colombiano ante las actuales dinámicas económicas que impactan hoy a América Latina, en el contexto del

desmantelamiento de las políticas de bienestar y de las crisis sociales que hoy afectan a este país.

Se hará referencia a vivencias propias pues las realidades específicas colombianas encierran elementos de bastante particularidad. Miraremos nuestro país porque: «primero, muchos de nosotros vivimos y pertenecemos a este país; segundo, recientemente Colombia ha sido uno de los 'países más observados' debido a sus crisis sociales; tercero, a pesar de ser reales muchas de sus crisis, la verdadera historia difiere bastante de lo que generalmente se conoce al exterior y al interior del país, y; cuarto, en medio de sus crisis reales, una gran proporción de la sociedad, creyendo que sí es posible, está comprometida con la construcción del futuro».

Mostraremos algunos esfuerzos que buscan construir nuevos valores y la ética, ciudadanía y democracia, derechos y obligaciones, paz y horizontes de futuro; en medio de significativos márgenes de pobreza, fuertes conflictos regionales y urbanos y desigualdades profundas en los niveles de desarrollo de la población. Donde «...muchos colombianos, compartimos el duro sentimiento de tristeza y orgullo por los tantos que ya no nos acompañan, pues no lograron mantener sus vidas al seguir creyendo y luchando, y, aún así, nos enseñaron a continuar en ello».

REFLEXIONES SOBRE LO INTERNACIONAL

Hoy parece haberse aceptado, por consenso generalizado y con una complacencia desconsoladora, la llamada «crisis de paradigmas», la «crisis del 'socialismo real'», lo «caduco del pensamiento utópico»; permitiéndose leer en ello, entrelíneas o subrayado, una aceptación **incondicional** de la propuesta neo-liberal —modernización económica, privatización e internacionalización—. Coinciden ahora nuestros países en sus proyectos políticos, y allí el discurso de la modernidad cumple el rol de cómplice, llevando muchas veces a la aceptación del pragmatismo económico, bajo el supuesto de que esto llevará —por su propia naturaleza y de manera automática— al equilibrio en beneficio del conjunto de la sociedad.

Sin embargo, tal discurso no es convincente para todos. De un lado, ese modelo, visto ahora como tabla de salvación, se sostiene sobre los mismos principios capitalistas del «libre» mercado, que ya demostraron su incapacidad de contribuir a un desarrollo integral; a la resolución de la violación de los derechos —sociales y culturales, civiles, políticos y económicos—; al enfrentamiento del desbalance histórico acumulado; a la urbanización desigual y la segregación urbana; en fin, su inhabilidad para comprometerse con una elevación real de la calidad de vida y el derecho al desarrollo para todos. Observando la realidad urbana latinoamericana es lógico dudar sobre la supuesta repercusión directa del aumento en la productividad, del principio de la competitividad y la «libre empresa», de la reducción del rol estatal, del aumento del per cápita, como garantías para la configuración de una sociedad balanceada, democrática, equitativa y justa. Dudas que son resaltadas el observar las disparidades entre Sur y Norte, entre los centros

hegemónicos económicos y políticos nacionales y las regiones, entre el centro y la periferia urbana.

«Aunque estas tendencias hacen parte del destino de la mayoría de los países, ellas varían significativamente de Norte a Sur, tanto en la forma como se revelan como en la manera de afectar a su población.»

«La crisis económica enfrenta a los países del Sur a un acelerado deterioro en las condiciones de vida de los grupos más pobres de la sociedad. Estos países han enfrentado el desmantelamiento del Estado de bienestar, restricciones internacionales para pretender alcanzar préstamos, y políticas de ajuste, con lo cual frecuentemente se ven forzados a establecer tarifas incrementales en los servicios públicos, afectando a los sectores de menores ingresos».

La diversidad en los contextos, tanto internacional como nacional, presenta ámbitos y bases absolutamente dispares para el desarrollo del proyecto neo-liberal, de apertura económica, y de modernización y universalización; y por lo tanto contienen efectos sociales de diversa naturaleza y significancia.

Lo anterior lleva a la necesidad de identificar los efectos de tales tendencias sobre las posibilidades de desarrollo de los sectores populares y sobre las opciones reales para su protección y defensa, bien sea por parte de los estados centrales, del gobierno local, de las propias comunidades o de los grupos alternativos, entre otros. Es preciso mantener la alerta sobre el riesgo latente que genera el modelo vigente para los sectores más vulnerables de la sociedad, y estudiar, formular, demandar y establer una estrategia permanente para eliminar las causas de la amenaza y la vulnerabilidad de los grupos y, bajo toda circunstancia, la posibilidad de cualquier desastre social.

«El final del 'Welfare State' y la vuelta a posiciones conservadoras de economía monetarista implican la crisis del desarrollo social. Con el ascenso de las ideologías neoliberales, la atención se vuelca hacia el arreglo de la deuda, la estabilización, el ajuste, el cambio estructural, la liberalización del mercado, los incentivos de precios, la apertura, la desregulación de la economía y la 'reducción del Estado'. Todo ello a menudo a costa de lo que hasta finales de los años setenta se había entendido como desarrollo, bien fuese crecimiento, empleo, redistribución, satisfacción de las necesidades básicas o disminución de la pobreza».

«(....) las reformas de mercado crean problemas nuevos -o profundizan los antiguos- igualmente graves: desempleo, éxodo rural, corrupción, niveles de ingresos menores para sectores populares, altos precios, desigualdades sociales crecientes, regresión de servicios sociales, criminalidad en ascenso, sumisión de la economía a los capitales imperialistas y a la imposición de los bancos internacionales»

«(...) podemos ubicar en el principio de los ochenta la crisis del desarrollo social. Los costos sociales de los procesos de ajuste, generados en todos

los países que se han visto abocados a aplicar políticas neoliberales (...) «En la década de los noventa, la sombría situación en que se encuentra el desarrollo social no presenta grandes variaciones en América Latina.»

Súbitamente se imponen terminologías —como, de un lado: apertura económica, productividad y competitividad, universalización y modernidad, y del otro lado: democracia, participación, tolerancia — a partir de un lenguaje generalizador que haría suponer que existe una afinidad en los proyectos de quienes desprevenidamente las utilizan. Sin embargo el concepto real dado en su uso por cada sector social es significativamente diferente según sea su imagen de sociedad a moldear, siendo necesario esclarecer estas variaciones de enfoques para identificar las bases de un diálogo y construir los espacios institucionales, sociales y políticos adecuados para el encuentro, la negociación y la concertación de los proyectos sociales a construir.

Pretender imponer al conjunto de los procesos sociales una lógica única ha sido instrumento para negar la posibilidad de cambios internos y externos profundos que generen nuevas «reglas del juego» y nuevos modelos para la construcción de sociedades heterogéneas y democráticas. El juego que permiten las propuestas generadas solo desde lo económico —per se— no podrá dar cuenta de, ni atender, la complejidad e integralidad requeridas para la construcción de un proyecto justo y democrático, tanto en lo social como en lo étnico, cultural y político.

Al refutar hoy las concepciones universalizantes reiteramos la necesidad de recuperar el ideal, del sueño ...de la utopía. La crítica a tales «nuevos paradigmas» (que poco tienen realmente de nuevos) se ha asumido a veces dentro del pensamiento postmoderno, otras dentro de lo que humorísticamente llamaba alguien «la utopía pitecantropa del cambio estructural», o simplemente dentro de un espíritu de construcción de un nuevo referente teórico. Son propuestas que buscan construir otros paradigmas alternativo, o tal vez la ruptura con lo paradigmático como opción más democrática.

«Pero las crisis mundiales tienen otras esferas además de la económica. También se producen crisis sociales, culturales, políticas y ambientales, que no han sido tratadas claramente dentro de una concepción integral de sus relaciones; ni han sido enfrentadas a partir de compromisos nacionales e internacionales que enfrenten los cambios estructurales requeridos. Este conjunto de crisis afecta, en su mayoría, a los más pobres, en primer lugar, debido a la falta de medidas estructurales para establecer modelos comprometidos con ellos y, en segundo lugar, debido a la vulnerabilidad de los grupos económicamente débiles para enfrentar los efectos de tales crisis.»

Es en la esfera local donde cotidianamente se sienten los efectos directos de dichas crisis. Lo cual en parte explica la disparidad de intereses al tratarse de planeación nacional, «macro regional», regional o municipal. Por la naturaleza misma de los problemas que enfrenta la población, es en

lo local donde adquieren mayor importancia los asuntos como la subsistencia y la sobrevivencia, las crisis y la violencia, las precariedades materiales y la carencia de condiciones dignas de vida y la inadecuada distribución de los recursos. Es allí donde se contemporiza con las realidades y efectos de lo macroeconómico, evidenciando claramente sus fisuras con la realidad. Inscritos en los determinantes que las políticas macro ejercen sobre lo local, a propósito de los procesos de descentralización vigentes en muchos países latinoamericanos, el reto es transcender las demandas de lo local para que logren incidir sobre las políticas nacionales e internacionales.

Asuntos como el manejo del territorio, el conflicto social, los servicios urbanos, los ingresos y el trabajo—no solo el empleo—, la calidad habitacional y ambiental, se vinculan más a la esfera local que a la nacional o mundial, pues en este nivel se hacen tangibles los efectos directos de una mala política sobre la calidad de vida y se acumulan sobre sus habitantes. Cuando las fuerzas y lógicas del capital privado no logran superar los desequilibrios sociales se aclara el reclamo por una participación protagónica del Estado; el reclamo por políticas de bienestar y bases legales e institucionales para lograr la redistribución de los recursos y de los beneficios de la sociedad. Podríamos decir que la lucha por una mayor responsabilidad estatal tiene (o puede tener) mayor respaldo en el nivel gubernamental local y grupos sociales territorialmente definidos; y no así de los órdenes nacionales. Inscritos en las fuerzas internacionales y nacionales, la construcción de un proyecto social legítimo y legitimado, democrático y alternativo, representa retos difíciles especialmente para los niveles municipales.

LO URBANO BUSCA ALTERNATIVAS ANTE LOS EFECTOS DE UN MODELO FRACASADO

Ya ha sido reconocido que el tipo del desarrollo urbano latinoamericano, si bien no puede tildarse como el de mayor pobreza, si es uno de los mas segregacionistas del planeta, si no el más. Las teorías de planificación, desarrolladas a partir de esquemas importados, se plasmaron en ciudades organizadas desde lo funcional a partir de zonificaciones estratificadas, concretando por normativa la estructuración espacial de las disparidades urbanas. Esta tendencia, aun no revertida por modelos alternativos, y muchas veces no asumida institucional ni jurídicamente, continúa su proceso de acumulación y aumento de déficits ambientales y habitacionales. Pero, además, esta década incorpora nuevos factores.

Las reivindicaciones de los pobladores, van cambiando de razón. En muchos países estos pasaron de luchas organizadas por la tierra o la vivienda —por condiciones de espacilidad— a las luchas por el agua, la alimentación o la vida —por la subsistencia y la sobrevivencia—. ¿Preguntamos si tal cambio de objeto en las metas, hacia mantener apenas la energía vital, no muestra una tendencia a la agudización del deterioro en la calidad de vida urbana de los más pobres? A pesar de los buenos augurios y prósperos futuros anunciados por los datos estadísticos referidos al aumento en la

produ ctividad y del ingreso per cápita, mantenemos válidamente esta duda.

Otro campo de reflexión surge al observar la consolidación de los asentamientos urbanos populares originados en los 60s y 70s con tejidos urbanos que permitieron absorber los posteriores crecimientos del núcleo familiar y la densificación de los asentamientos. Comparando tales configuraciones con las «ofrecidas» por los actuales desarrollos de «vivienda de interés social», vemos que los tejidos espaciales actuales permiten una menor evolución a aquella premitida por los desarrollos de mediados del siglo.

La normatividad aplicada en la presente década, basada en lo mínimo minimizado —con criterios casi de juego geométrico y no sociológicos— tiene la característica de fundar asentamientos altamente densificados desde el comienzo, en aras del uso «eficiente» del terreno, sin mayores posibilidades de obsorción de las dinámicas propias de un procesos social en marcha — es decir: de una comunidad que se establece y se desarrolla—. Es posible prever asi, que si la lógica de evolución familiar en las ciudades se mantiene, tendremos regresiones futuras en la calidad de la vida de los sectores sociales albergados en los nuevos asentamientos repercutiendo sobre las condiciones de vida del conjunto de la ciudad. Ello se daría por sobresaturación de las áreas urbanas populares cuyas estructuras espaciales parten de la inflexibilidad. Es preciso cuestionar y verificar los efectos de las actuales políticas de vivienda y la normatividad urbana sobre la calidad de vida real de ciudad.

La demanda por roles sociales del Estado, se hace aquí más crítica y necesaria. No en vano investigadores y estudiosos de lo urbano reiteran ahora la necesidad de concentrarse sobre los impactos de la modernización del Estado y de las políticas internacionales sobre los sectores populares. La planificación del desarrollo urbano no puede desatender los efectos de los proyectos de una «economía abierta» —entre otras: ¿abierta para quienes?— sobre la calidad de vida de la población: las condiciones habitacionales, el espacio público, la violencia, el comportamiento ciudadano, entre otros.

Tampoco puede ignorarse la negligencia del discurso internacional, al hablar del futuro y de lo ambiental a nivel global, y desatender las actuales condiciones de vida vividas por un alto porcentaje de la población del planeta. En el contexto de este **«presente no común para todos»**, no es posible ignorar los propios procesos de urbanización como objeto de acción y meta de las políticas ambientales. Sin duda estos se configuran como unos de los más graves problemas actuales y futuros del Sur y a la vez como una realidad innegable y potencial. La ciudad como tal no es un mal en sí, sino el contexto productivo y de consumo en el cual esta se inscribe. Pero, por el contrario, el poblamiento y la urbanización no solo han sido desatendidos sino muchas veces culpados por posiciones de conservacionismo extremo, desconociendoles como propósito de sus esfuerzos.

Los procesos de ocupación territorial y desarrollo urbano, tienen ahora nuevos retos en el contexto de la transformación de los roles del Estado y de la política ambiental internacional:

«Los resultados de los modelos económicos y los órdenes internacionales evidencian su fracaso ante el propósito de construir el futuro de la humanidad, cuando el derecho una vida digna le es negado a una mayoría de la población. Ello se demuestra claramente en las estadísticas mundiales sobre pobreza, estándares de vida, servicios públicos, salud, criminalidad, guerra, amenazas, desastres, consumo y deterioro ambiental, entre otros.»

EL CONTEXTO COLOMBIANO EN MEDIO DE LAS CRISIS Y EL CONFLICTO

Elementos del contexto economico

Colombia, como tantos otros países del Sur, entró a establecer el nuevo modelo económico, orientándose a competir en la esfera internacional y a establecer medidas de ajuste, en parte relacionadas al control inflacionario y al pago de la deuda externa. En medio de tales fuerzas, aparece como un gran reto lograr elevar la calidad de la vida ciudadana.

Lógicamente estos hechos hacen parte de las preocupaciones sobre el desarrollo urbano y regional. El fortalecimiento de las inversiones nacionales en desarrollo industrial, comercial y de exportaciones y en la construcción de la infraestructura correspondiente incorpora impactos sociales, económicos, culturales y ambientales en el orden municipal y regional. Vale mencionar, a modo de ejemplo, la apertura del Pacífico colombiano como punto crucial de exportaciones y su relación con los grandes proyectos de competitividad comercial en el mercado internacional (dentro de en un espacio hasta ahora dominado por «los tigres del Asia» y competido por USA, Canadá y ahora México). Tal apertura se constituye en uno de los grandes proyectos de desarrollo del país, pero a su vez generará impactos de alta trascendencia sobre la región pacífica colombiana afectando directamente a la población nativa, en su naturaleza territorial, cultural, social, económica, del hábitat y del ambiente.

El modelo económico vigente generará cambios negativos importantes en la calidad de vida de los grupos sociales con una economíca débil, durante un período previsible del orden de una generación (según las perspectivas anunciadas oficialmente). Si bien el llamado «sector informal» ha existido de tiempo atrás, en parte como reducto del sistema productivo, las medidas económicas actuales tienden a aumentar su magnitud, generando las correspondientes consecuencias sobre la ciudad (vale aprender de los casos de Chile y Brasil). Se requiere investigar rigurosamente los efectos de tales medidas sobre la ampliación del sector informal y el ensanchamiento de la brecha entre las actividades económicas de alta competitividad y aquellas mas débiles; y su relación con la tendencia a agudizar la estratificación, al uso abigarrado de las estructuras habitacionales (generando un crecimiento demográfico invisible, «hacia adentro» de las mismas viviendas), al hacinamiento, a la dificultad de acceso a los servicios urbanos, al deterioro

de la calidad de vida y de las condiciones ambientales y habitacionales de los sectores populares.

Es en ese contexto, el mismo de la inequidad y la pobreza, donde tiene sentido reclamar un Estado que actúe en defensa de los derechos sociales, económicos y culturales de la población, al igual que de los políticos y civiles; y convocar a la acción de los órdenes estatales internacionales, nacionales y locales.

Elementos del contexto nacional

Colombia tiene algunos elementos específicos que deben ser mencionados, dentro del reto actual de pasar del silencio cómplice y la intolerancia a la construcción de espacios sociales e institucionales que garanticen el ejercicio de la ciudadanía y la realización de sus derechos.

Además de las crisis económicas que hoy afectan nuestro continente, en el país hemos sufrido conflictos de diferente naturaleza y origen; algunos del implicación nacional y otros relacionados con intereses internacionales. La violencia política llegó en la presente década a sus más altos niveles. El asesinato de líderes políticos y cívicos, y de ciudadanos, el secuestro, la extorsión y las desapariciones no solo han continuado sino que han aumentado.

Durante la primera mitad de los 80 también ocurrían tales modalidades de conflictos y violencia, sin que se produjese un reconocimiento público sobre su existencia y sus orígenes. La persecución política no era conocida públicamente, lo cual finalmente tuvo que ceder ante la evidencia de una realidad tan aplastante. El paramilitarismo, a pesar de su claro montaje y ascenso criminal, ni siquiera se mencionaba —socialmente no se toleraba su mención— ni se reconocía públicamente (este fué nombrado solo después de un largo período de denuncias y hechos evidentes, como las muertes colectivas en zonas ganaderas y bananeras). El narcotráfico, si bien era perseguido, aún no se había identificado directamente con la violencia social —en la idéa de: «eso es entre ellos»— ni se había relacionado con el paramilitarismo. La guerrilla continuaba sus acciones de extorsión, secuestro y atentados contra la infraestructura productiva; siendo esta, en tal momento, la forma de violencia mas reconocida y condenada por los medios y la opinión pública.

Fue esa una década de alianzas muy particulares entre el complejo universo de los agentes de la violencia. Se oyó mucho sobre la «narcoguerrilla»: los narcotraficantes se aliaron con grupos económicamente fuertes (como terratenientes, o empresarios, en zonas bananeras o ganaderas) para el montaje del paramilitarismo en oposición a los grupos de izquierda, y dirigentes cívicos y comunitarios, con la participación frecuente de agentes militares. Pero a su vez estos también pactaron alianzas con la guerrilla para manejar sus conflictos con el ejército.

La intervención extranjera, relacionada con la persecución a los narcóticos (confusamente incorporando en ello víctimas de la izquierda) y la introducción

de armas al país, también participó en la conducción de nuestro país a una violencia de varios lados: a) el ejército tenía dos razones para fortalecer su capacidad bélica: el control al narcotráfico y a la guerrilla; b) la guerrilla continuaba fortaleciéndose para enfrentar el paramilitarismo y el ejército; c) los narcotraficantes tenían acceso a la más sofisticada tecnología bélica, en contra de los anteriores. Tal participación extranjera también manejó sus «argumentos» apoyando la acción oficial con equipo sofisticado, y de otro lado, la adquisición de equipo paramilitar, guerrillero y del narcotráfico, por vía ilegal; y entrenando grupos terroristas y paramilitares. De allí que, no solo el narcotráfico, sino la guerra de los diversos bandos en nuestro país representa una esfera de corrupción y una buena oportunidad comercial para los países distribuidores de armamento.

Así, el tratamiento violento de los conflictos también ha contado con presiones e intereses internacionales. Pero, el interés por la paz, en relación con el armamentismo, es diferente en cada nación, para el efecto: «ellos ponen las armas y los muertos y la tristeza es proporcionada por nuestra gente». En tal sentido, en Colombia hay un acuerdo generalizable por acoger procesos más estratégicos y sutiles para frenar la violencia, a través de medios políticos y no por la vía de la fuerza, y por la reconstrucción de la sociedad mediante la estructuración de sus nuevos pactos sociales.

Aunque aún no exista un camino absoluto de retorno frente a la violencia y la delincuencia, el paramilitarismo, el narcotráfico y la guerrilla —sus conflictos y relaciones— si estamos convencidos de que la vía violenta no es el camino para construir la paz.

ALGUNAS BUSQUEDAS DESDE LA POLITICA, LA PLANIFICACION, Y LA GESTION URBANA

Decimos: «algún día hay que comenzar». Siendo conscientes de las profundas raíces de desigualdad en nuestro país, y de la violación de derechos humanos -civiles y políticos así como económicos, sociales y culturales-, también reconocemos los actuales esfuerzos políticos para enfrentarlos y los muy significativos cambios en la actitud de la sociedad frente al conflicto.

Vale decir que el término conflicto, no se refiere necesariamente a violencia. El conflicto en sí implica la existencia de diferencias de ideas, posiciones e intereses entre diversos agentes sociales que tienen la disposición de actuar, movilizarse y trabajar por sus logros y realizaciones. De allí que la solución de tales diferencias pueda darse: por la vía armada; por la autoridad; por la suposición de que una sola de las partes puede resolverlo; por la negación de este, represandole; o por la concertación y la negociación. Parte de los esfuerzos por establecer formas pacíficas para su solución atraviesan por el sistema de relaciones de la población con el territorio —en lo urbano o lo regional—, y allí es necesaria la definición de espacios propicios para la interacción, negociación y concertación de los diversos agentes sociales.

Por votación popular se decidió convocar la Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual, además de haberse logrado establecer el acuerdo nacional sobre el conjunto de valores, misiones y leyes fundamentales que orientarán la vida política y civil del país; se generó, de alguna manera, un cambio significativo en las formas de interacción social y un reconocimiento a la heterogeneidad cultural e ideológica. Con la nueva Constitución Política de Colombia se logró, además, avanzar en el plano simbólico hacia una identidad nacional y una voluntad colectiva para enfrentar no solo los acuerdos sino los conflictos, también.

Se abre un nuevo espacio para debatir temas antes macartizados y estigmatizados, dándose una recuperación de la voz pública para hablar de derechos y responsabilidades, para hacer análisis político y replanteamientos institucionales; y se recupera el sentido de crítica sin que este sea tildado de extremismo.

Ese momento puede verse como positivo al compararse con los años anteriores, cuando la palabra «derechos» iba convirtiéndose en un lenguaje casi condenado por los sectores sociales más reaccionarios; sin embargo, este cambio no implica que la persecución y la violencia hayan cesado. Hoy nos encontramos en un nuevo estado de derecho en Colombia, que renombra la democracia, los derechos, la población, la pobreza y la justicia. El futuro nos reta a construirlos en la realidad.

La nueva Constitución establece circunscripciones especiales para la participación en las próximas elecciones para los grupos guerrilleros que se acojan al proceso de paz, buscando superar la respuesta violenta al conflicto y llegar a la confrontación democrática.

En cuanto a lo ambiental y al hábitat, es de especial interés lo relativo al derecho a una vivienda digna; el derecho al ambiente sano y a la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Se reconoce como inalienables, imprescriptibles e inembargables los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás determinados por la ley.

Se define al Estado como responsable de brindar el saneamiento ambiental como servicio público y, asi mismo, de asegurar la prestación de los servicios públicos a todos los habitantes, reiterando como finalidad social del Estado el bienestar general y el mejoramiento de las calidad de vida y como objetivo fundamental la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable; priorizándose en torno a ello la destinación del gasto público.

En cuanto a la propiedad privada, esta se mantiene, con la salvedad de que, en caso de utilidad pública o interés social, el interés privado debe ceder ante el interés público o social; y se define al Estado como responsable de la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra (individual o colectiva), a vivienda, educación, salud, recreación, y otros para los trabajadores agrarios.

En relación con la organización territorial, se definen como entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios (divisibles en comunas; y cuya conurbación podría configurar áreas metropolitanas y estas últimas llegar a convertirse en distritos) y los territorios indígenas. La ley podría darle el carácter de entidad territorial a las regiones (conformadas por dos o más departamentos) y a las provincias (conformadas por dos o más municipios o territorios indígenas circunvecinos). Los departamentos y municipios en zonas fronterizas podrán cooperar e integrarse con las entidades territoriales limítrofes de los otros países, a partir de programas para fomentar el desarrollo comunitario, prestación de servicios públicos y preservación ambiental.

De otro lado, se establecen las formas de participación del pueblo, incorporando, además del voto mediante el cual serán electos gobernadores y alcaldes, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Y se define que el Estado contribuye a la organización, promoción y capacitación de organizaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, como mecanismos democráticos de representación en las instancias de participación, concertación, control y vigilancia, de la gestión pública.

Estrategia nacional contra la violencia

El gobierno nacional viene de tiempo atrás construyendo un camino conducente a hacer acuerdos de paz, de un lado con la guerrilla, logrando hasta ahora la desmovilización e incorporación en la vida civil del M-19, PRT, Quintín Lame y EPL (aun no ha habido acuerdo con la Coordinadora Guerrillera -FARC y ELN-) con quienes se sostienen conversaciones actualmente a la vez que continúan sus acciones de terrorismo. Del otro lado, se establecieron una serie de medidas de carácter jurídico para lograr acuerdos con los narcotraficantes, las que han logrado hasta ahora la entrega de los mas grandes «capos» del cartel de Medellín.

Esa estrategia contra la violencia incluye: un enfoque regional y la rehabilitación social; diálogo con la guerrilla; fortalecimiento de la justicia; participación de las ONG's; y defensa y protección de los derechos humanos. Tales elementos hacen parte del reto de administrar el desarrollo urbano y regional, ya que la rehabilitación social y la defensa de los derechos humanos están estrechamente relacionados con las condiciones habitacionales y de existencia de la población.

Desde el gobierno anterior y durante el actual se ha desarrollado el Plan de Nacional de Rehabilitación (PNR) con la misión de entrar en las zonas más desatendidas y conflictivas del país. El PNR trabajó en regiones como Urabá, una de las más ricas por su producción bananera pero, así mismo, con uno de los más altos grados de deterioro en las condiciones de vida y de conflictividad violenta por paramilitarismo y guerrilla. Esta región refleja los sucedido en otras regiones, donde el abandono y la pobreza van aparejados

con la mayor riqueza y productividad. Esta evidencia nos reta a imaginar las nuevas políticas de uso, administración, gestión y distribución de los recursos en los diversos territorios del país.

Reforma urbana, vivienda y municipio

Los últimos cinco años se caracterizaron por el desarrollo de un conjunto de instrumentos jurídicos para enfrentar el desarrollo urbano, entra los cuales se pueden mencionar: el Decreto ley Municipal; la Ley de Reforma Urbana (09/1990), y la ley sobre el Sistema de Vivienda Social y el Establecimiento del Subsidio de Vivienda (03/1991). A pesar de que, al analizar estos instrumentos, es posible detectar algunas debilidades para controlar la acumulación de los recursos urbanos, debemos reconocer un avance en tales pasos. Estos instrumentos recogen potencialidades y fisuras que permiten acciones alternativas a ser aprovechadas inteligentemente por quienes defienden la ciudad para todos, la democracia y la gestión urbana participativa.

La reforma urbana exige que dentro de los planes de desarrollo municipal se definan las áreas asignadas para vivienda «de interés social» y protección en casos de vulnerabilidad y desastres; establece instrumentos para la expropiación (lo cual se refuerza con la nueva Constitución); y defiende el espacio público como elemento a proteger por la política urbana. El régimen municipal define nuevos roles a los gobiernos locales y establece juntas administrativas locales propiciando la participación comunitaria en el nivel local.

El sistema de vivienda establece subsidios para la población más pobre (aunque tienen elementos a revisar frente a la real cobertura del grupo meta y la participación de dos federaciones nacionales de organizaciones de vivienda en la Junta del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). A este se le encarga, entre otros, coordinar la aplicación de la Reforma Urbana; administrar el subsidio familiar; proporcionar asistencia técnica a los gobiernos locales, el montaje, la política de vivienda; estimular las organizaciones de vivienda y proporcionarles asesoría técnica; investigar y desarrollar metodologías adecuadas para poner en marcha lo anterior; y promover centros de acopio de materiales, componentes e instrumentos. El reconocimiento del subsidio dentro de la política de vivienda constituye un avance importante dentro del contexto actual del desmonte de las políticas de bienestar.

Las leyes no bastan

Tras rescatar la importancia de los anteriores procesos, es necesario insistir que las leyes por si solas no garantizan los cambios y que, por ende, **corresponde a los diferentes agentes sociales comprometerse para que las cosas sucedan**. Así, los gobiernos locales, las comunidades, las «orga-

nizaciones alternativas» (llamadas ONG's) y los centros de investigación son agentes convocados para enfrentar tal responsabilidad. Al decir esto no se defiende, para nada, la «transferencia de las responsabilidades que le competen al Estado hacia las organizaciones alternativas», idea que a veces reposa detrás de la aparente legitimidad que desde las esferas de gobierno se quiere dar al las llamadas ONG's, tanto en el orden internacional como nacional; sino que se plantea por considerar que estas organizaciones son agentes importantes que movilizan y promueven muchas de las dinámicas alternativas; siendo pertinente aprovechar la coyuntura de cambio y reestructuración en los «acuerdos y reglas sociales» para construir nuevas propuestas democráticas. Rescatando algunas reflexiones sobre la democracia, vale citar a Fabio A. Sandoval:

> «En el país, sorprendentemente todos (...) están de acuerdo en ampliar la democracia colombiana y hasta coinciden en la forma de lograrlo: la democracia participativa, un tema «in», aunque no novedoso».
> «(...) la exaltación de la participación ciudadana puede convertir en demagogia el discurso de la democracia directa».
> «Así, la concreción de una efectiva democracia participativa requiere más bien de la profundización de la democracia representativa, etapa de nuestro desarrollo político que no puede considerarse superada.

Hay, de hecho, diversos conceptos de democracia: entenderla solo como un voto, o como democracia representativa o participativa. Sin embargo, la democracia no es solo el establecimiento de marcos institucionales, sino que esta se construye y ocurre cotidianamente en cada experiencia y contacto, a propósito de la toma de decisiones y de la distribución de los beneficios sociales. Los espacios de la democracia representativa se requieren siempre que den cabida a la participación de la organización popular y las comunidades. Estamos en el momento de apoyar la manifestación de los intereses cívicos y propiciar su «hacer parte de las decisiones públicas». Para ello es necesario un sistema de democracia representativa abierto a la participación popular.

Se requiere tiempo y cambios estructurales para sembrar paz

Al observar la dimensión temporal, es claro que, si nuestra violencia tomó un período tan largo en enraizar, construir la paz sobre los destrozos realizados por las fuerzas nacionales e internacionales también tomará mucho tiempo y esfuerzos del conjunto de agentes sociales. Así la incorporación de la paz convoca a congregar muchos esfuerzos nacionales, del gobierno, de muchas organizaciones alternativas, de los sectores productivo y empresarial y de las comunidades.

Solo puede buscarse la paz en el contexto de la equidad y la justicia. Es fundamental enfrentar: el desbalance acumulado en las condiciones de vida de todos; la demanda por participación democrática de la población en la

toma de decisiones; el requerimiento de nuevos marcos y espacios institucionales e informales para legitimar la ciudadanía; la necesidad de generar procesos transparentes que encaren la tolerancia, la coexistencia y los acuerdos, en lugar de los intereses clandestinos; y el desarrollo de bases culturales para el reconocimiento de las diferencias y el respeto por las mismas. De allí que digamos «queremos una paz pero no una paz tonta».

Es en esto del manejo de la pluralidad, donde no se trata de diluír u ocultar la existencia de posiciones y metas contradictorias. Por el contrario, se debe generar los espacios y procesos requeridos para que las posiciones e intereses se manifiesten y para negociar los acuerdos sociales correspondientes. Allí, en la perspectiva de la justicia, es prioritario garantizar el espacio a aquellos grupos que tradicionalmente acumulan desventajas para su participación, bien sea por sus condiciones sociales, económicas, o por razones políticas, culturales o étnicas.

Así, la paz pretendida debe basarse en cambios estructurales, cambios en los valores sociales y en relaciones cotidianas entre los agentes y sus intereses.

Medellín: ciudad crítica donde también crece la vida

El tejido de la red urbana colombiana difiere de otras en America Latina debido a que la configuración de su sistema integra un número mayor de ciudades grandes e intermedias donde se distribuyen los efectos del proceso de urbanización del país. Entre las grandes ciudades están Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Dos de estas, Medellín y Cali, tienen desarrollos comparables en su tamaño, configuración empresarial e institucional y, considerando otros aspectos, ambas coexisten con altos déficits habitacionales y las fuerzas del tráfico de droga (conocidos como los Carteles de Medellín y Cali). Sin embargo, existen significativas diferencias en el enraizamiento de los factores de violencia y en sus efectos sobre la ciudadanía, en el ejercicio de la democracia política y en las modalidades de gestión urbana y de la interacción del gobierno local con la población.

Durante el pasado lustro Medellín fué identificado como la ciudad con la violencia más crítica del país, mostrándose como algo infernal. Este hecho hace necesario que nos refiramos al tema. No es posible esconder la dimensión real de la crisis por la que atraviesa la ciudad pero, es necesario destacar la responsabilidad de todos en esto. Tal fenómeno no está aislado de las fuerzas, intereses y crisis en los órdenes nacionales e internacionales; y siendo así, la deuda de nuestros muertos también debe cargarse a sus cuentas.

El crecimiento gradual del paramilitarismo y el sicariato en Medellín; su coincidencia con la base en Medellín de fuertes grupos económicos (industriales, ganaderos, bananeros, etc); los esquemas políticos y de planificación tradicionales y verticales; el deterioro creciente en las condiciones de vida y habitacionales; la más alta tasa de desempleo del país apareada a la pujanza industrial; la desantención y olvido de areas urbanas y su vulnerabilidad;

así como algunos antecedentes regionales históricos y culturales de violencia; hacen parte de los elementos a incorporar dentro del estudio de las causas y las estrategias para enfrentar esta violencia.

«El desempleo nos tiene acorralados. (...) Medellín, con un desempleo del 23.5 por ciento, el índice más alto de toda Colombia, es un problema nacional. El gobierno no puede seguir indiferente, pues el empleo es una variable macroeconómica que no la maneja un alcalde, sino los ministerios de Obras Públicas, Hacienda Desarrollo y Trabajo».

Esta evidencia dramática, debe relacionarse con los supuestos «beneficios automáticos» que se le atribuyen al aumento de la productividad y la libre competencia. Pues, cuando no existe la redistribución de los beneficios del desarrollo socialmente justa, no es posible configurar una base adecuada para el desarrollo integral y, en cambio, se acumulan factores que inducen a la violencia. Esto también debe preocupa a las esferas internacionales cuando presionan por, y defienden, la reducción «salvaje» de las políticas de bienestar.

Pero, Medellín es muchas otras cosas. Una muy rica cultura se desarrolla allí, la actitud permanente de sus habitantes es constructiva, y simultáneamente con **«la cultura de la muerte»** coexiste **«la cultura de la vida»** que se afianza contra viento y marea a la idea de construir y se remite así mismo a la reconstrucción; surge el optimismo de propuestas alternativas, en las acciones y el trabajo, en el arte, y en las actitudes y el comportamiento cotidianos.

Encontramos muchas dinámicas que encaran tal realidad. A nivel gubernamental se traza el plan de la Consejería de la presidencia de la República para Medellín y se establece un Plan de Acción Social para la ciudad. Ahora su preocupación debe ser cómo construir la dimensión integral en la perspectiva de incorporar la diversidad de fenómenos que configuran la realidad urbana de esta ciudad. Es preciso considerar que los problemas trascienden aquellos que tradicionalmente ha encarado la planeación urbana o la planeación del desarrollo, trascienden las esferas de lo material y la inversión en obras civiles. Es preciso ser conscientes que se trata de la construcción de nuevos valores y nuevas formas de atención a los conflictos que legitimen la ciudadanía y garanticen el compromiso del conjunto de agentes sociales el ello.

Las «organizaciones alternativas» también desarrollan acciones encaminadas a asumir los retos del desarrollo urbano y regional. Se cuenta con un bagaje colectivo tanto teórico y metodológico como instrumental y operativo construido a lo largo de los años por diversos grupos y centros de investigación, educación, promoción, asesoría e información. Muchas de las propuestas actuales para abordar los nuevos problemas del desarrollo urbano en la presente coyuntura surgen de este esfuerzo de largo plazo. Mencionaremos algunos de estos grupos, con el riesgo de omitir a algunos que también han contribuido a la construcción de oportunidades.

Entre tales grupos se puede mencionar el de aquellos trabajando, en

coordinación con la Consejería de la Presidencia para Medellín, en areas urbanas populares donde se presenta la mayor conflictividad por violencia (concentrandose allí no tanto las causas como los efectos de la violencia), y definiendo formas de planificación conjunta con las comunidades locales para encarar sus crisis políticas, sociales y culturales y sus requerimientos materiales. También observamos el trabajo permanente realizado por instituciones encargadas de construir los referentes teóricos y la formación de profesionales, así como de aportar asesoría técnica para el desarrollo urbano popular, el cual ha formulado propuestas de acción para la planificación participativa y el mejoramiento integral de asentamientos y de políticas nacionales y locales.

A nivel nacional encontramos la campaña «viva la ciudadanía», que congrega un conjunto de organizaciones con la misión de buscar la participación democrática de los ciudadanos en el desarrollo urbano y nacional, en la situación actual de conflictividad y coyuntura, como procesos que buscan la legitimidad cultural y étnica se pueden mencionar trabajos con comunidades negras del Pacífico, Indígenas de la Guajira, Amazónicas.

El elemento articulador de tales esfuerzos es la búsqueda de la ciudadanía y el derecho a la ciudad y al territorio para todos.

HACIA LA RUPTURA DE LOS ENFOQUES DICOTOMICOS

Se puede decir que gran parte de los análisis sobre el desarrollo muestran una base dicotómica en la interpretación del mundo (o de los mundos). Como tal, es real la existencia de características propias de diversos mundos: Sur y Norte; países con alto nivel de desarrollo económico y aquellos con niveles intermedios o precarios; países con capitalismo avanzado y aquellos en proceso de desarrollo o socialistas. En otros niveles, se hace referencia a: centro y región; lo urbano y lo rural; y en el nivel más local se mencionan: centro y periferia urbana; y la ciudad legal y la ilegal.

Estos planteamientos, en sí mismos, no carecen de validez, sin embargo es preciso cuestionar sus impactos sobre las políticas y los procesos que se ponen en marcha, cuando se parte de ellos como un hecho fatídico e irreversible y origina toda una forma de planificación que deriva igualmente en un desarrollo dicotómico. Pero, en un propósito realmente comprometido con la construcción de un proyecto de sociedad con justicia y equidad, se debe buscar romper con tales dicotomías.

Lo urbano y lo rural ...o lo regional: Es necesario trabajar en la perspeciva de una ruptura de la dicotomía urbano-rural, sobre todo por parte de las entidades convocadas a la planificación. **Lo regional**, además de configurarse como una esfera mayor para de la acción de los entes políticos y de planificación, **convoca a entender e interpretar las fuertes interdependencias y dependencias intra-regionales dadas por el diálogo permanente entre las actividades de lo urbano y lo rural.** Se requiere hacer del planteamiento de territorialidad, más que un esquema, todo un espacio para romper con los desbalances existentes entre los centros

urbanos y la periferia. La división en urbano-rural establece una dicotomía tal que genera espacios propicios para la manipulación política frente a sus contradicciones y conflictos reales. Ello convoca a insistir en la integración de tales ámbitos, ciudad y campo, dentro del concepto de provincia o región, y en su incorporación dentro de un mismo proyecto de desarrollo, rompiendo con su falsa competencia.

Ante las dinámicas actuales, observamos un riesgo grande en la aplicación de tal dicotomía dentro de las posiciones de un «ambientalismo radical» que se sustenta en esta fragmentación. Lo urbano aparece entonces como lo contrario a lo rural, como si el hecho urbano, por sí mismo, fuese causa fundamental del deterioro ambiental del planeta. El poblamiento y la configuración urbana se observan como enemigos, con lo cual se desvía la atención —y los recursos— de sus causas sustanciales y los gobiernos desatienden la necesidad de reconfigurar los modelos de producción y de distribución y usos de los recursos.

Tal ruptura es igualmente necesaria en torno a «las dos ciudades». Esto es: romper con los dos mundos que existen en una misma realidad, y lograr una ciudad para todos; lo cual implica romper con su reafirmación segregacionista.

La necesaria ruptura con las dos ciudades

Tenemos una convicción de que se debe asumir un compromiso con los cambios profundos, más cuando enfrentamos a la consolidación del discurso positivista actual que no quiere mencionar ni causas, ni problemas, ni cambios . La captación y somnolencia implícitas en tales posiciones nos provocan a dar un salto entre el nivel de la puesta en evidencia de tales dicotomías para llegar a la construcción de una ciudad imaginable. Se dijo: **«La utopía es el sueño del hombre despierto»**, y es preciso iniciar un proceso para despertarnos y despertar a otros, tomando conciencia sobre la necesidad de una ruptura con las tendencias y fuerzas actuales.

No se pone en duda la validez de los planteamientos que revelan «las dos ciudades», los cuales han aportado evidencias y propuestas para hacer frente a tal realidad. Es claro que este conjunto de investigadores, en su mayoría latinoamericanos, son acertados y han aportado elementos de gran importancia en el plano político, metodológico y práctico para encarar la segregación y la estigmatización de los grupos con bases económicas más débiles. Pero si se insiste sobre la necesidad de abrir conjuntamente la idea de «la ruptura de las dos ciudades» en la perspectiva del derecho a la ciudad para todos. Sin embargo, se requiere aún de mucha voluntad política nacional e internacional para hacer viable un cambio tal. María Teresa Uribe lo evidencia en la siguiente expresión:

> «El espacio de la exclusión es el espacio de la pobreza vista como carencia de bienes y servicios, como ausencia de recursos materiales, como vacío de alternativas vitales, como cierre de posibilidades. Pero es mucho más

que eso. también frustración, rabia, miedo, impotencia, inseguridad, segregación socioespacial y política. En suma, la exclusión de las comunas pobres de Medellín significa **la negación del derecho a la ciudad** para más de 500 mil habitantes que nacieron y crecieron de espaldas a la urbe primada, privilegiada, la que posee excelentes servicios públicos, amplias avenidas, magníficos centros educativos, viejas zonas industriales y florecientes actividades culturales.»

Es preciso notar la mala incorporación social que se ha llevado a cabo sobre la existencia de «las dos ciudades»; hasta un punto tal que ciertos sectores sociales e institucionales las aceptan impávidamente, como si la existencia de tales diferencias fuese natural. Hay una pérdida de la capacidad de asombro ante ello, a tal grado que las políticas e inversiones se manejan como si ambas realidades no fuesen parte de un mismo fenómeno que deben ser tratadas integralmente.

En Medellín, hemos insistido a las autoridades locales y nacionales sobre el riesgo de encarar independientemente una realidad de la otra y sobre la necesidad de construir proyectos que incorporen la integración de los diversos sectores sociales y territoriales de la ciudad. De un lado, los grupos más débiles (económica y socialmente) han sido estigmatizados, en un nivel tal que se ven no como parte de las víctimas de la violencia, sino como causa única de la misma, sin incorporar los diversos agentes que en el conjunto de la sociedad hacen parte de ello. De otro lado, estos pobladores son tratados como si mereciesen menos que los otros seres humanos, con tratamientos discriminatorios en la aplicación de estándares más bajos y peores perspectivas en torno a la solución de sus necesidades y la realización plena de sus derechos humanos. Este enfoque riesgoso construye las bases para decidir que los seres humanos «merecen» distintas cosas de parte de la sociedad, dependiendo ello de su espectro y antecedentes sociales y económicos; perpetuando con esto la desarticulación y conflictividad social, la injusticia estructurada y la iniquidad.

Es diferente dar atención especial a las áreas segregadas, con el fin de enfrentar los desbalances históricamente acumulados en las condiciones de vida de un sector de la población, a centrar sobre estas el estigma de la violencia (como causalidad y como efecto) y los resultados de una planificación segregante. El llamado es a construir propuestas teóricas y políticas para terminar con los resultados de «ciudades con dos ciudades».

Hacia unas sociedades multiétnicas

En el contexto de las formulaciones anteriores es preciso partir de la necesidad de legitimar y estimular el desarrollo de la identidad cultural y social de los diversos grupos urbanos. Como tal, la propuesta de «una ciudad» tiene que trabajarse con cuidado con el fin de no malutilizar el objetivo de la equidad y el derecho a la ciudad para todos en aras del discurso universalizante.

Uno de los retos del establecimiento de una democracia real está en estructurar un sistema tal de relaciones entre los diversos agentes de la sociedad, que permita a su vez la consolidación de las diversas culturas y la consistencia de un proyecto común que les represente. Este punto atraviesa por diversos órdenes, que podrían esquematizarse en la posibilidad de que ello se plasme a nivel de los grupos urbanos en un proyecto de ciudad; de los municipios frente a sus provincias o regiones; y de las regiones frente a su país. En el orden internacional, se hablaría de los países frente sus regiones y de las esferas del Norte y el Sur.

Es preciso incorporar la dimensión socio-cultural con el reconocimiento a la heterogeneidad cultural, étnica e histórica, y atender la heterogenización del desarrollo, a partir de un criterio de balances fundamentales relativos a las oportunidades y la calidad de vida.

La ciudadanía debe ser vista como los derechos a ser y desarrollar lo que cada uno es y aspira, individual y colectivamente; y a ser parte del, y a pertenecer al, proceso de construcción de la sociedad y a compartir sus beneficios, también para el individuo y la colectividad. Se requiere crear los espacios y los procesos, legitimados socialmente, para la negociación y la toma de decisiones entre los agentes. Se haría necesario un sistema que permita definir diferentes roles y rangos de participación de los ciudadanos y agentes sociales.

El discurso modernista también lleva a confusiones, sobre todo al observar su aplicación. La aparente aceptación de teorías universalizantes y homogenizantes debe cuestionarse cuando esta no asume el reto de estimular la diversidad y eliminar la inequidad. Norbert Lechner plantea elementos de nuestro interés sobre el desencanto de la modernidad:

> «...que la sociedad se reconozca y se afirme a sí misma como una colectividad es la premisa para que pueda actuar sobre sí misma. En consecuencia, una pregunta decisiva de la modernidad me parece ser la siguiente: ¿puede la sociedad moderna elaborar políticamente una identidad razonable?
>
> Dos son las dificultades (...) ¿cómo articular una pluralidad de voluntades individuales, en principio ilimitadas, en una voluntad colectiva que, por definición, establece límites? La articulación de pluralidad y colectividad es justamente la pretensión de la democracia»
>
> «...Por qué dar por sentado que la homogeneidad favorece el entendimiento pacífico y considerar la heterogeneidad como fuente de conflicto? Demasiados años hemos estado denunciando la «heterogeneidad estructural» de America Latina como obstáculo al desarrollo, sin considerar que ella podría fomentar una interacción mucho más densa y rica que la homogeneización anhelada.»
>
> «(...) ... la revalorización de la heterogeneidad no deja de remitir a la cuestión del orden. ¿Cómo distinguir una diversidad legítima de las desigualdades ilegítimas?»

La ciudadanía es un concepto clave a ser construido en la realidad; lo cual, dentro de las fuerzas «modernizantes», significa crear los referentes necesarios para encarar el crecimiento y la evolución de nuestras culturas y grupos sociales en un contexto de equidad —estableciendo los espacios y los sistemas de relaciones requeridos pare su desarrollo—. El reto es construir la diversidad en el balance.

Es esencial desarrollar los principios fundamentales, las bases éticas (que no existen para efectos de la problemática urbana y regional) y las leyes necesarias para construir un proyecto de transformación de valores para: evolucionar de la tradición a la justicia; superar el moralismo llegando a la ética; pasar de la estigmatización y la macartización a la democracia, al libre debate y a la tolerancia de las diferencias; terminar con la persecusión e imposición y establecer los espacios sociales y políticos de diálogo, asimilación de los conflictos y negociación; despertar del castrante proceso de universalización para impulsar el desarrollo de nuestras culturas; y romper con las «ciudades con dos ciudades» para derivar en centros urbanos que garanticen el «derecho a la ciudad para todos».

Siguiendo a Borges al hablar ante la juventud argentina, decimos: «Todos somos infinitamente responsables». Este reto **convoca a todos los sectores de la sociedad a construir los nuevos acuerdos sociales, y no solo a una de sus partes**; lo cual significa: no solo a la clase dirigente y tampoco solo a los sectores populares. La construcción de actitudes y aptitudes, de nuevos valores y compromisos debe orientarse a trabajar con todas las diversas formas organizadas de la sociedad: Sindicatos, asociaciones comunitarias, sectores económicos, educadores, instituciones públicas, entidades de planificación, entre los muchos más convocados. Ello nos llama a recordar que:

> «Los colombianos quieren un país en paz, no un país sin conflictos porque estos son inevitables en una comunidad dinámica y rica en intereses contrapuestos. Anhelan, sí, que los conflictos se manejen sin armas».

EVALUACION DE POLITICAS URBANAS EN LA CIUDAD DE MEDELLIN

ALONSO PALACIOS B.

PRESENTACION

El Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana de Medellín (Colombia) ha aceptado con beneplácito la invitación formulada por la Dirección de Planificación de la Municipalidad de Quito para participar en el Encuentro «Ciudades, Gobiernos Locales y Políticas Urbanas» y para presentar una ponencia sobre la evaluación de algunas políticas urbanas en Medellín, porque considera excepcional la oportunidad de conocer el pensamiento de Directores de Planeación, especialistas urbanos y profesores universitarios sobre estas materias.

Dada la brevedad del tiempo asignado nos hemos visto obligados a seleccionar cinco políticas, urbanas entre las muchas que hemos aplicado en la ciudad, y su selección la hemos hecho no en función del éxito que hayamos tenido en su aplicación sino en función de nuestro interés por conocer experiencias, criterios, puntos de vista de analistas o aplicadores de políticas similares en otras ciudades.

A pesar de la brevedad de la exposición hemos querido ser muy explícitos en nuestra propia evaluación de los resultados obtenidos porque nuestro interés es el de acertar en el manejo de situaciones reales, conflictivas, estructurales de nuestra ciudad y porque en esta reunión queremos confrontar nuestras prácticas con las que se estén aplicando en otras ciudades quizá con identidad de propósitos pero, con métodos y resultados diferentes.

La exposición se hace en forma sintética, con simples enunciados que sirvan de punto de partida para el análisis y la discusión. Sin embargo,

durante el diálogo podremos aportar más elementos de juicio que estimulen el debate.

Las políticas urbanas que hemos seleccionado para nuestra presentación se refieren especialmente al manejo de situaciones conflictivas relacionadas, en primer lugar, con la urbanización espontánea, casi siempre ilegal, desordenada, caótica, en algunos casos violenta, en zonas conflictivas de la ciudad y, en segundo lugar, con la informalidad especialmente del sector comercio en sus múltiples manifestaciones de venteros ambulantes o estacionarios y con efectos sociales, económicos, políticos, espaciales y culturales.

Las políticas son:

1. Habilitación de barrios por Empresas Públicas de Medellín.
2. Ejecución de obras por valorización.
3. Identificación y manejo de zonas de alto riesgo.
4. Amnistía para vivienda, especialmente de interés social.
5. Manejo de venteros ambulantes.

La selección de las anteriores no significa que no hayamos tenido interés en otras. Más aún, estamos interesados en conocer experiencias en otros tipos de políticas para revisar las nuestras a la luz de experiencias de otras ciudades, especialmente latinoamericanas. Entre las que no hemos incluído para esta presentación de las cuales queremos conocer teorías y resultados de aplicación concretas están las siguientes que enunciaremos con el ánimo de dar a conocer nuestro interés para identificar interlocutores durante la realización del encuentro:

- Reserva de tierras para equipamento urbano y obras públicas.
- Constitución de Bancos de tierras.
- Manejo de políticas de reglamentación de vivienda de interés social.
- Ordenamiento de los elementos de publicidad.
- Renovación urbana.
- Manejo de los espacios públicos.
- Subcentros urbanos o núcleos de vida ciudadana.

Deseamos también conocer conceptos, criterios y experiencias sobre políticas y teorías urbanas dadas por cuestionadores de las normas vigentes y quienes propugnan por una liberación y, en algunos casos extremos, abolición de reglamentos, ideas estimuladas por las teorías económicas neoliberales de apertura, modernización, internacionalización, desregulación, no intervencionismo y libertad de mercado. Enunciemos a título de ejemplo algunas de estas políticas propuestas por quienes consideran que el mercado sin controles en materia urbana conduce a mejores ciudades:

1. Abolición, disminución drástica de normas sobre usos del suelo, urbanismo y construcción.

2. Abolición de normas que controlen la saturación de actividades en determinadas zonas o áreas de la ciudad.
3. Abolición de especificaciones relacionadas con dimensiones de lotes de suelo, ancho de vías, retiros de corrientes de agua.
4. Concertación abierta (sin límites definidos por reglamentos) con urbanistas y constructores sobre aspectos fundamentales que actualmente incrementan los costos de los proyectos.

Con esta presentación, que delimita los alcances de nuestra exposición y plantea el ámbito de nuestras expectativas, queremos reiterar la importancia que le damos a este trascendental encuentro.

HABILITACION DE BARRIOS POR EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN

Descripción de la política

Se desarrolló, inicialmente, para la ciudad de Medellín, se amplió posteriormente a otros núcleos urbanos del Valle de Aburrá, (Area Metropolitana de Medellín) adicionando el programa de electrificación rural y luego el de pozos sépticos rurales. La acción se concentra en barrios espontáneos sin servicios básicos.

Esta política se ha implementado con el siguiente orden aproximado:

- Etapa de prehabilitación: Luego de transcurrido el tiempo necesario para el surgimiento de algún tipo de organización comunal, se construyen pilas públicas, captación en fuentes pequeñas o bombeos provisionales y transformadores de energía colectivos.
- Construcción de vías de acceso, senderos peatonales y vías internas cuando no existen, por parte de la administración municipal con participación, en ocasiones, de la comunidad.
- Financiación, diseño y ejecución de redes y domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en aquellos asentamientos que cuentan con una configuración vial más o menos definida.
- Adecuación de lotes con servicios para trasladar aquellos asentamientos no habilitables por estar ubicados en zonas de alto riesgo o en sitios donde interfieren el desarrollo armónico de la ciudad.

Características básicas de la política

- La fase de habilitación (instalación de redes y domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía) se llevaa cabo siempre y cuando el barrio tenga una mínima conformación vial y esté organizado comunitariamente.
- Se exige concepto favorable de la oficina de Planeación sobre la

viabilidad de habilitación de un barrio determinado, luego del análisis de riesgos por inestabilidad geológica o interferencia con proyectos viales, y urbanísticos, etc.
- Estudio sobre la factibilidad técnica y financiera del proyecto de habilitación, por parte de las Empresas Públicas de Medellín (empresa que suministra los servicios de acueducto, alcantarillado, energía y teléfono).
- Financiación total, a los usuarios, del costo de materiales y mano de obra correspondiente a la instalación de redes y domiciliarias de acueducto, alcantarillado y energía en las zonas urbanas, con plazos hasta de 120 meses e intereses del 0.5%, 1% y 2% mensual, según la capacidad económica de los interesados.

Razones de su implantación

- El proceso de urbanización e industrialización común para las ciudades de América Latina, además de las condiciones socio-políticas dadas en el país a mediados de este siglo, configuraron los asentamientos marginales o cinturones de miseria alrededor de los principales núcleos urbanos. La demanda de servicios, influyó para que las Empresas Públicas de Medellín crearán el «Comité de Barrios» en 1958, como un primer paso para solucionar el problema de carencia de infraestructura urbana.
- La agudización de la problemática y las altas pérdidas de agua y energía del sistema de Empresas Públicas de Medellín, debido a las conexiones ilegales, determinaron la creación del Fondo Rotatorio de Habilitación de Barrios en 1964, por parte del Concejo de Medellín y creación de la División Habilitación Viviendas en las Empresas Públicas de Medellín, por parte de su Junta Directiva, tomándose así la decisión más importante para el mejoramiento de los barrios marginales.

Período de aplicación

- Esta política se viene aplicando en Medellín, sin interrupciones desde 1958 hasta la fecha, con mayor intensidad en los últimos tres años. A partir de 1972, la División de Habilitación Vivienda, asumió la función de realizar programas de electrificación rural y luego extendió su radio de acción al área metropolitana y a las zonas de influencia de los proyectos hidroeléctricos.
  Actualmente está en ejecución el plan de acueductos rurales en el área metropolitana y un programa masivo de pozos sépticos rurales.

Efectos y resultados

Como resultados positivos se destacan los siguientes:
- Durante el período de aplicación del programa se han habilitado

104.000 viviendas con acueducto, 43.000 con alcantarillado y 162.000 con energía en toda el área metropolitana. Se estima que un 40% de la ciudad de Medellín se ha beneficiado con esta política.
- Se ha logrado controlar y reducir los problemas de deslizamiento de terrenos, generados por el flujo errático de aguas superficiales.
- Disminución considerable de las pérdidas de agua y energía debidas a conexiones ilegales, en el sistema de las Empresas Públicas de Medellín.
- Creación de disciplina de pago de los usuarios. Es mínima la cartera pendiente o atrasada proveniente de pagos de servicios o de pago del programa de habilitación vivienda.

Como efectos adversos se señalan:
- Se han estimulado nuevos asentamientos cercanos a los ya habilitados por la sola expectativa de una futura y rápida instalación de servicios (variable de 2 a 6 años a partir del origen del asentamiento).
- La invasión de espacios públicos para aumentar los usos de vivienda.
- Algunos asentamientos han quedado con unidades habitacionales muy altas, con pocos espacios para infraestructura institucional.
- Algunos asentamientos han quedado con grandes limitaciones de mejoramiento posterior, especialmente por sus características viales y topográficas.
- En algunos casos, el costo de habilitación por unidad de vivienda ha resultado alto.

Evaluación

- El programa hace parte de una política integral de habilitación física-social y económica de los asentamientos marginales y su población, atención de necesidades básicas insatisfechas, manejo de zonas de riesgo y otras que se inscriben dentro de las políticas del Plan de Desarrollo Municipal y Metropolitano.
- Debido a que la construcción de redes de alcantarillado en algunas áreas con fuertes pendientes e inestabilidad geológica, puede ocasionar graves problemas de deslizamiento, se ha ejecutado la habilitación en aquellas áreas aprobadas por el Comité Interinstitucional de Habilitación, de tal forma que los beneficios sociales espaciales y económicos obtenidos han sido satisfactorios.
- El programa ha contado con una destinación contínua de recursos económicos, técnicos y administrativos.
- Se tiene una programación a mediano plazo de los proyectos a realizar. Para el área metropolitana en el período 1991 a 1993, se espera habilitar con domiciliarias (donde ya existen redes), 39.000 viviendas en acueducto, 30.000 en alcantarillado y 40.000 en energía, y con redes y domiciliarias, 12.500 en acueducto, 8.000 en alcantarillado y 23.000 en energía.
- Para la habilitación no se exigen títulos de propiedad.

Conclusiones

- Se debe continuar la aplicación de esta política urbana, buscando cada vez mayor coordinación interinstitucional e incrementando la participación comunitaria.
- Es conveniente realizar diagnósticos detallados y oportunos sobre los barrios subnormales en cada centro urbano, con el fin de establecer la viabilidad de habilitación y el orden de prioridad de los proyectos.
- El programa no debe concentrarse en el mayor centro urbano sino ampliarse y trabajarse simultáneamente en varios o todos los centros urbanos de la región.

Recomendaciones

- Se recomienda intensificar la aplicación de esta política en los centros urbanos de la región.
- Impedir las invasiones de áreas ya congestionadas, de zonas de alto riesgo o de aquellas que impliquen extracostos económicos.
- Decidir prontamente la relocalización de aquellos asentamientos situados en áreas de alto riesgo potencial.
- Seleccionar y adquirir aquellos sitios con alto potencial de urbanización, para generar barrios nuevos de desarrollo evolutivo y con costos mínimos de infraestructura y servicios comunitarios.
- Dar un tratamiento metropolitano, concertado y adecuado a todos los aspectos relacionados con la aplicación de la política (selección de sitios, legislación urbana, especificaciones técnicas, control estatal y tramitología).

EJECUCION DE OBRAS POR VALORIZACION

Enunciado

El sistema de contribución por valorización consiste en una contribución obligatoria y real sobre los predios o inmuebles que reciben un beneficio económico por la ejecución de una obra de interés social, realizada por una entidad de derecho público, cuyo pago es específico y temporal.

Descripción de la política

Medellín es una ciudad de un poco más de dos millones de habitantes, enclavada en un estrecho valle rodeado de montañas. Al sistema de contribución por valorización se le debe cerca del 80 por ciento de su sistema primario de vías e intercambios viales, y la canalización y cobertura de corrientes de agua. Además ha participado con un porcentaje importante en la construcción de alcantarillados de aguas lluvias y negras, andenes,

iluminación, pavimentación, rehabilitación de barrios marginados, creación y amoblamiento de espacios públicos, pasajes peatonales, entre otras. La valorización ha sido un importante jalonador del desarrollo urbano, a la vez que ha participado en procesos de remodelación del espacio público y privado.

Características básicas de la política

El sistema es operado por un ente de carácter público (Instituto Metropolitano de Valorización, INVAL) descentralizado, con presupuesto propio y autonomía administrativa, el cual ejecuta, mediante contratación administrativa, obras de interés público. Esta entidad se encarga de distribuir, recaudar, administrar e invertir la contribución de valorización.

La obra a ser ejecutada es sometida a todo un proceso selectivo, el cual empieza con la propuesta de prioridad de obras de Planeación Metropolitana, el Plan Cuatrienal de Inversiones del INVAL o solicitudes de la comunidad, a la cuales se les hace el estudio de prefactibilidad, luego el de factibilidad, en donde se elaboran diseños y presupuesto definitivo, como también estudios de beneficios, estudios socioeconómicos, censos, determinación de zonas de influencia y factorización.

La característica fundamental de la política consiste en captar una plusvalía tangible y cuantificable sobre los bienes inmuebles de la zona de influencia donde se ejecute una obra de interés social, sobre la cual se hacen los cobros a los propietarios beneficiados.

Razones de su implantación

El proceso de implantación del sistema fue la respuesta a un conjunto de necesidades que exigía el desarrollo de la ciudad, producto de un acelerado y sistemático proceso migratorio del campo a la ciudad.

Esta masiva y desordenada densificación de las diferentes ciudades colombianas, arruinó la frágil estructura física sin que estuvieran preparadas para afrontar sus efectos. Para este período la ciudad de Medellín contaba con la más alta tasa de crecimiento poblacional registrada en su historia, pero a la vez sus recursos eran limitados y se veía en grandes dificultades para atender, con recursos propios, la demanda de múltiples servicios públicos que este fenómeno demográfico demandaba. A esto habría que sumar la baja tasa de transferencia de recursos nacionales a los municipios.

De ahí surgió la necesidad de implantar el sistema de valorización, como una herramienta eficaz con la cual se pudo enfrentar la demanda del proceso urbano de la ciudad.

Período de aplicación

En 1938 el Concejo de Medellín, aprobó la ejecución de distintas obras por el sistema de la contribución y en 1939 se creó la oficina de valorización.

El Concejo de Medellín en 1981 da carácter de Instituto Metropolitano

de Valorización de Medellín, INVAL, en reemplazo de el Departamento Administrativo de Valorización que venía operando desde 1938. Es este instituto el que sigue funcionando hasta la fecha, acumulando un total de 53 años de labores, siendo en la actualidad sometido a un proceso de reestructuración.

Efectos y resultados

La mayor parte del sistema vial primario existente ha sido ejecutado por valorización, generando la ampliación de la malla urbana con la incorporación de terrenos subutilizados y de gran potencial de desarrollo.

Evaluación

Ventajas:

- El sistema permite la recuperación de parte de la plusvalía generada por la construcción de obras públicas.
- El sistema es aceptado por la comunidad cuando la plusvalía generada es superior a los costos de las obras.
- El sistema es útil para ejecutar obras cuando la capacidad de pago de los contribuyentes es adecuado.
- El mecanismo permite la distribución de la carga en proporción de la capacidad de pago de los contribuyentes.
- El sistema es aplicable tanto para pequeños como grandes proyectos.

Desventajas:

El sistema ha entrado en crisis, a nivel de Medellín, por las siguientes razones:

- Se sometió a una consulta popular un conjunto de obras que fueron negadas por el voto mayoritario.
- Quedan pendientes, en el sistema vial, obras que deben hacerse en áreas de la ciudad que no tienen capacidad de pago.
- Las obras públicas que hoy se pretenden financiar a través de este mecanismo, son las de intercambios a desnivel, cuyo objetivo es racionalizar y otorgar una mayor operatividad al sistema vial primario de la metrópoli. Este tipo de obras no generan siempre valorización y, a veces, desvalorizan la zona de influencia inmediata ya que sus beneficios se perciben en la agilidad del transporte de extremo a extremo de la ciudad.
- El sistema no permite recuperar más el costo de la obra aunque los beneficios y la capacidad de pago de los afectados sean muy superiores, es decir, impide la transferencia de recursos para subsidiar obras en otras áreas de la ciudad.
- El sistema ha generado desequilibrios espacialés en la estructura del sistema vial.

Conclusiones y recomendaciones

El sistema exige los siguientes ajustes:

- Darle aplicación a nivel del área metropolitana, conformada por ocho municipios, que aún cuentan con significativas áreas potenciales para la expansión metropolitana que no puede ser pensada ni resuelta a nivel de cada municipio.
- El sistema debe acoger e implementar el nuevo mecanismo definido en la Ley de Reforma Urbana como contribución de desarrollo municipal que pretende, en esencia, captar la plusvalía de inmuebles urbanos y suburbanos consecuencia del esfuerzo social o estatal o por decisiones de carácter público.
- El Instituto de Valorización debe tener una estructura administrativa pequeña y flexible diseñada bajo la modalidad de gerencia de proyectos, como mecanismo de reducción, al mínimo, de la planta de nómina.
- El sistema debe adecuarse para permitir la ejecución de obras que deban ser subsidiadas o que tengan como beneficiarios a grupos distintos a los propietarios de inmuebles en el área afectada.

IDENTIFICACION Y MANEJO ZONAS DE ALTO RIESGO

Enunciado

Identificación, clasificación y manejo de las áreas más expuestas del municipio ante eventos (deslizamientos e inundaciones) como instrumento de apoyo técnico al programa de reubicación o manejo de asentamientos localizados en zonas de alto riesgo.

Descripción de la política

El programa tiene un carácter técnico orientado a definir el tipo de tratamiento que permita mitigar la amenaza o vulnerabilidad, con acciones que pueden llegar hasta la propia reubicación de personas y bienes expuestos y la definición de usos preventivos del área intervenida.

Características de la política

El desarrollo del programa se caracteriza por el cumplimiento de actividades técnicas:

- Inventario cronológico de catástrofes en los últimos 20 años.
- Zonificación preliminar de áreas de riesgo potencial de la ciudad.
- Estudios puntuales de riesgo geológico y caracterización geotécnica tendiente al conocimiento de las condiciones reales de las áreas.
- Empleo de métodos para la delimitación de áreas de inundación.
- Formulación de recomendaciones precisas para la preservación o

mejoramiento de la estabilidad de las zonas y definición de criterios de manejo, control de desarrollo y aprovechamiento urbano de los mismos.
- Creación de un comité interinstitucional para la prevención, manejo de emergencias y desastres.
- Declaratorias, mediante decretos municipales, de las zonas de alto riesgo.
- Labores de prevención por medio de información a la comunidad y colocación de alarmas y sistemas telefónicos.
- Revisión y revaluación periódica de las zonas de riesgo a través de la cual se incorporan nuevas áreas y dejan de considerarse otras ya intervenidas.
- Ejecución de programas de inversión para intervenir en las zonas y comunidades afectadas.

Razones de su implantación

- Dar ordenamiento y sustentación técnica al programa de prevención y manejo de desastres emprendido por la administracion municipal. Este programa es de vital importancia en Medellín, dada la recurrencia periódica y alarmante de eventos, fundamentalmente a partir de la década de los 80, que trajeron pérdidas materiales y humanas, así como en la infraestructura de la ciudad.
- Complejas características geolomorfológicas e hidrográficas de los terrenos de la ciudad asentada sobre un valle estrecho, con un alto porcentaje de laderas ocupadas, con pendientes superiores al 25%; que constituyen el sistema de drenaje de la cuenca hidrográfica, de alta densidad, del río Medellín.
- Crecimiento vertiginoso y desordenado de la ciudad con ocupación de áreas inestables a partir de procesos de invasión.

Período de aplicación

Se inició a partir de 1985 y se viene desarrollando hasta la fecha como parte constitutiva del programa de atención y prevención de desastres que tiene un horizonte de largo plazo.

Efectos y resultados

El análisis técnico de los terrenos de la ciudad ha permitido implementar el programa de atención y prevención de desastres respondiendo a las características puntuales de cada asentamiento.

Ha racionalizado la inversión pública orientada a este tipo de programas a través de la priorización de necesidades y de la elaboración de diseños específicos para cada caso.

Se creó el COME (Comité Metropolitano de Emergencias) que trabaja en

la elaboración de planes de contingencia y emergencia ante los desastres, apoyados en los estudios técnicos.

Permitió la delimitación de los asentamientos y la elaboración de censos poblacionales y de vivienda y la identificación de sus necesidades prioritarias; su incorporación a los Planes de Desarrollo y de Inversión Municipal.

Se definieron las áreas que por su alta inestabilidad o riesgo requerían tratamiento de reforestación, determinadas en el Plan de Desarrollo como zonas de protección ecológica.

Evaluación

A través de este proceso se identificaron asentamientos que con tecnologías apropiadas fueron recuperados y dotados de servicios públicos a través del programa de habilitación de vivienda de las Empresas Públicas de Medellín .

Las zonas de protección ecológica han tenido éxitos parciales ya que su manejo y control no responden a una acción coordinada del gobierno municipal lo que conlleva, en algunos casos, a nuevas inversiones.

No se han encontrado los mecanismos adecuados para ejercer un control real sobre el crecimiento y proliferación de asentamientos en zonas de riesgo, ni para garantizar la no ocupación posterior al desalojo de áreas de alto riesgo.

La dinámica del crecimiento de ocupación de zonas, potencialmente inestables, rebasa la capacidad de inversión logística, operativa y preventiva del ente municipal.

Conclusiones y recomendaciones

Por las características geológicas y geotécnicas del Valle sobre el cual se asienta la ciudad, el problema de la prevención y atención de desastres exige la consideración prioritaria del programa y asignaciones presupuestales de gran magnitud.

Para garantizar el éxito del programa es necesario involucrar a la comunidad, en programas de prevención en los asentamientos con riesgo potencial y en la ejecución y control de las obras, en las zonas recuperables.

Se ha definido el riesgo técnico pero se desconoce la vulnerabilidad de la ciudad ante esa amenaza. Por lo tanto, es necesario avanzar en los estudios que determinen la real vulnerabilidad y permitan implementar los mecanismos adecuados para enfrentar la amenaza.

Se requiere un fortalecimiento de la entidad encargada del manejo de la vivienda en el Municipio de Medellín que le permita ejecutar programas de reubicación de asentamientos a un ritmo que se ajuste a las verdaderas necesidades.

Debe emprenderse la búsqueda de fuentes alternativas de financiación con los otros niveles de gobierno y con entidades internacionales que presten apoyo a este tipo de programas.

Debe avanzarse en el análisis de esquemas administrativos e

institucionales que garanticen una adecuada gestión en el manejo de zonas de alto riesgo.

AMNISTIA PARA VIVIENDA, ESPECIALMENTE DE INTERES SOCIAL

Enunciado

Normas de excepción para legalización de edificaciones destinadas a vivienda.

Descripción de la política:

Legitimar la actividad informal de la construcción, desarrollada por autogestión espontánea, sin observancia de las normas de Planeación, liberando a los beneficiarios de la carga económica de la sanción por construir sin permiso y en algunos casos parcial o totalmente de los impuestos de alineamiento y construcción y tasa de nomenclatura.

Características básicas de la política:

- Disposición **pro-témpore** con relativa continuidad en la aplicación.
- Se dirigió en general al territorio municipal: Zona urbana y rural, restringida en dos oportunidades específicamente a su aplicación a zonas de viviendas de bajo estrato socioeconómico.
- Ampara vivienda de las tipologías unifamiliar, bifamiliar y trifamiliar; sólo en una ocasión se amplió a la tipología multifamiliar hasta cinco niveles y a otras destinaciones sin que implicara legalización de la actividad económica.
- Las condiciones básicas para acogerse a la amnistía son: Estabilidad estructural, la no interferencia con proyectos de utilidad pública contemplados en el Plan de Desarrollo (vías especialmente), no localizarse en retiros obligatorios de ríos, quebradas, caños o en áreas de inundación, ni en zonas geológicas inestables, de amenaza o riesgo ambiental.
- Fue general la exención de la sanción por construir sin el respectivo permiso y específica en los casos del impuesto de construcción.
- Se implantó el reconocimiento del derecho de licencia de construcción a las edificaciones de más de 20 años.

Razones de su implantación:

- Tres razones son constantes: sacar de la clandestinidad a miles de viviendas para controlar el ordenamiento territorial, corregir las conexiones fraudulentas de los servicios públicos y actualizar el catastro para favorecer los ingresos corrientes del Municipio por concepto del impuesto predial.

- Normalizar la construcción que se da al margargen de la ley por autodeterminación, y que surge como respuesta a una necesidad básica creada e insatisfecha: «la vivienda».
- La política pretende cooperar con el programa nacional de vivienda popular «Plan Terraza», que demandaba tener legalizado el 1er. piso y romper el freno para acogerse al régimen de propiedad horizontal, con los beneficios de instalaciones definitivas e independientes de servicios públicos de acueducto y energía, redensificación con vivienda, que en alguna medida haga frente al déficit habitacional, libre enajenación, etc.
- Resolver la situación de urbanizaciones piratas intervenidas por el Instituto de Crédito Territorial (entidad estatal de orden Nacional).

Período de aplicación:

- Ocho acuerdos municipales y sus decretos reglamentarios, decretaron y prorrogaron la amnistía desde diciembre de 1982 hasta junio de 1992, garantizando una continuidad de 9 años con algunas variaciones y sólo dos interrupciones de 8 meses entre septiembre/86 y mayo/87 y luego de 6 meses entre junio y diciembre de 1990.

Efectos o resultados:

- Urbanísticos: Se legitimaron más de 23.500 edificaciones sin embargo, no se gestó un programa de protección y habilitación del espacio público, manteniendo y consolidando irregularidades en los paramentos, las forma de apropiación, accesos y circulación peatonal interrumpida, registros entre propiedades vecinas, etc. muy difíciles de controlar sobre la base de un desarrollo espontáneo sin intervención estatal.
- Sociales: Pese a que muchas edificaciones contaban con los servicios públicos básicos, otro tanto se pudo habilitar con instalaciones definitivas, acogerse al régimen de propiedad horizontal, redensificar sin problemas; pero generó falsas espectativas en la población que pretendió legitimar su condición de «tenencia» (conflictos de propiedad, litigios por sucesión, posesiones, etc.).
- Fiscales: Durante la implementación de la política se observan dos posiciones: Una reconoce que mientras se actualizaba la formación catastral del municipio, era significativo incorporar al régimen fiscal con el impuesto predial esas propiedades marginadas, generando ingresos corrientes superiores a los causados por una sola vez con el impuesto de alineamiento y construcción.
  Otra posición asegura que poca o ninguna incidencia tendrá en los ingresos corrientes del municipio una política de amnistía en sectores que históricamente no han tributado impuestos ni de construcción y similares; pero económicamente sí tiene un efecto positivo para la población poder incorporarse a la legalidad sin sobrecostos.

Evaluación:

- De la marginalidad a la legitimidad: La licencia de construcción representa: Conexión definitiva de servicios públicos, oportunidad de subdividir y redensificar.
- Incremento en los recursos fiscales.

Las dificultades inherentes al programa fueron:

- No se divulgó suficientemente y parte de la población lo desconoció. La aplicación no se hizo de oficio, sino por solicitud expresa de los interesados.
- Tramitación individualizada, compleja en sus procedimientos que implicó demora en la decisión. Recientemente se implementa la descentralización administrativa (CERCA), legalización masiva, simplificación de requisitos y procedimientos, sistematización, etc.
- Alta deserción cuando se liquidaba el impuesto de construcción por incapacidad de pago. Hasta la última amnistía que puede eximir el 100% de las cargas en sectores populares y 70% ó 50%, en otros sectores.
- No se reglamentó urbanísticamente y se legalizaron hechos creados en contravención con las mínimas disposiciones normativas de calidad ambiental al interior de las edificaciones y frente al espacio público.

Conclusiones:

- La política debe ser integral: Legitimar hechos creados sin atacar las causas que lo desencadenan o multiplican, es fomentar el desarrollo al margen de la planificación «Construya hoy que mañana legaliza sin costo alguno».
- Políticas convergentes: Amnistía - habilitación física y social-desarrollo concertado, participación de la comunidad en la toma de decisiones, descentralización administrativa y desconcentración de recursos, políticas de manejo y normatización consecuentes con las tendencias del sector, etc., pueden producir efectos y resultados más positivos en el control de la ciudad informal o marginal.
- La ejecución del programa ha sugerido ampliación a las actividades comerciales e industriales.

Recomendaciones:

Esta política debe surgir de acuerdo con las condiciones de cada ciudad y articuladas con otras políticas que de manera estratégica propendan por el mejoramiento y habilitación barrial, debe ofrecer alternativas individuales y colectivas para incorporarse al ordenamiento territorial y al desarrollo económico y social.

Todavía hay mucho por aprender en esta materia.

POLITICAS URBANAS SOBRE EL MANEJO DE VENTEROS AMBULANTES

Enunciado

Reubicación de venteros por tipología de actividad en sitios estratégicos de la ciudad, públicos o privados, con el propósito de liberar y ordenar el espacio público donde están localizados en forma dispersa, garantizando un sitio de localización estable que responda a las ventajas comparativas de la oferta y la demanda.

Descripción de la política

Proceso de concertación entre la agremiación de la actividad informal seleccionada, la agremación de la actividad formal correspondiente y la administracion municipal.

Características de la política

- Mejoramiento del espacio público.
- Ordenamiento de la informalidad.
- Estímulo a la organización gremial o cooperativa de los venteros.
- Reconocimiento a formas de ingreso familiar diferentes a la vinculación laboral.
- Clasificación de los venteros por tipología de actividad, selección y priorización de los grupos objeto de la ejecución de un proyecto específico.
- Selección de sitios estratégicos en la ciudad que se constituyan en verdaderas alternativas de solución garantizando la demanda.

A manera de ejemplo presentamos dos (2) casos:

Caso 1: El Centro Popular del Libro, con resultados exitosos. Consistió en la reubicación de los libreros ubicados en una plazuela del área central en un lote del Municipio de Medellín, entregado a la agremiación de la actividad formal (Fenalco) en la modalidad de comodato, en un sitio cercano al lugar donde se desarrollaba la actividad.

Caso 2: El Centro Popular de la Ropa, caso no exitoso, actualmente en proceso de revisión, consistió en la reubicación de venteros de ropa dispersos en el área central de la ciudad a un sitio contiguo a la plaza de mercado minorista localizada en la periferia del centro, con problemas de acceso y localización.

Razones de su implantación

- El diagnóstico de la situación de los venteros estacionarios y ambulantes en la ciudad presenta desorden, dispersión y saturación

que ha dado como resultado una alta ocupación y deterioro del espacio público y ha contribuido a incrementar los niveles de inseguridad, ha causado malestar y competencia desigual con la actividad organizada, sobre todo en el centro de la ciudad.

- Los altos índices de desempleo en la ciudad (23.5%) han colocado la actividad informal como única alternativa de ingreso para amplios sectores de la población.
- Las restricciones existentes, desde el punto de vista normativo, con relación a posibilitar el desarrollo de actividades económicas en los inmuebles privados en las zonas netamente residenciales, ha obligado a la comunidad a volcarse al espacio público, como única posibilidad para establecer su pequeño negocio.
- Los venteros se han localizado en sitios estratégicos de la ciudad, de gran confluencia peatonal y transporte masivo como garantía de una demanda asegurada, el ventero no acepta localizaciones alternativas, generando saturación en sitios centrales.

Período de aplicación

Procesos de largo plazo que están supeditados a la puesta en marcha de cada proyecto específico de acuerdo con la voluntad política de cada administración.

Período de aplicación de los proyectos:

Ejemplo 1: Centro Popular del Libro. cinco (5) meses entre el momento de inicio de la concertación y su ejecución.

Ejemplo 2: Centro Popular de la Ropa. Doce (12) meses entre el momento de inicio de la concertación y su ejecución.

Efectos y resultados

Positivos:

- Fueron reubicados:

Ejemplo 1: 65 venteros con una inversión de US 150.000 financiados por Municipio de Medellín y Fenalco.

Ejemplo 2: 379 venteros con una inversión de US 585.000 financiados por Municipio de Medellín.

- En ambos casos se recuperó espacio público en el área central que estaba saturado y deteriorado.
- En el caso de los libreros se normalizó y concentró la actividad informal y se generó una organización dinámica de los libreros, con el apoyo de la agremiación del comercio organizado y la administración, organización que asumió el manejo del centro y que desarrolla programas complementarios.
- En el caso de la ropa su único resultado benéfico hasta la fecha, radica en el mejoramiento y mantenimiento del espacio público

liberado y que una vez adecuado por la administracion, fue asumido por la organización de los comerciantes del sector.

Negativos:

En el caso del Centro Popular de la Ropa:
No se organizaron los venteros ni se desarrollaron programas y actividades de conjunto; por el contrario continuaron con actitudes y actividades individuales y aisladas, lo que ha llevado a intentos de regreso progresivo al área central.

Evaluación

De la evaluación del programa del Centro Popular de la Ropa se ha identificado que las dos principales causas del fracaso del programa son:

- Factores de localización que no responden a las leyes de oferta y demanda.
- Carencia de programas de promoción, motivación, mercadeo y organización comunitaria y complementarios que hubieran minimizado los efectos de la localización.

En el caso de los libreros son los mismos factores, una buena localización y unos buenos programas, los que condujeron al éxito del proyecto.

Conclusiones

El éxito del programa depende de:

- La elaboración de estudios de ubicación que tengan en cuenta consideraciones económicas (oferta y demanda), urbanísticas (accesibilidad y centralidad) y sociales (de organización comunitaria).

LAS POLITICAS DE TRANSPORTE URBANO EN AMERICA LATINA

El caso de la Ciudad de México

BERNARDO NAVARRO BENITEZ

El transporte urbano es una de las principales preocupaciones de las comunidades locales y gobiernos en las principales ciudades de América Latina. Al mismo tiempo, es una de las necesidades urbanas que absorbe mayores esfuerzos públicos. Estableciendo este punto de partida, deseamos presentar algunas reflexiones críticas referentes a ciertos aspectos de la política urbana del gobierno de la Ciudad de México, a partir del caso del transporte urbano, utilizada sólo como un ejemplo relevante.

En la última década, cuando menos, la política de transporte urbano de la Ciudad de México, aparece como el esfuerzo de mayor profundidad, amplitud y continuidad entre las grandes ciudades de América Latina y, probablemente, del Tercer Mundo; ésto en el entendido de las peculiaridades históricas y político-administrativas prevalecientes en México, entre las que sobresale el gobierno ininterrumpido del partido oficial durante más de medio siglo.

ALGUNOS RASGOS CRITICOS DE LAS ACTUALES POLITICAS URBANAS

La política de transporte aplicada en la Ciudad de México nos permite ejemplificar los siguientes aspectos nodales presentes en las políticas urbanas latinoamericanas.

Dificultad o indisposición:

- para generar alternativas de alcances verdaderamente metropolitanos.
- para «desprivatizar» el quehacer político de las políticas urbanas.
- unido a lo anterior, para modernizar efectivamente la política, descorporativizándola y desclientelizándola.
- para pensar, con enfoques distintos e imaginativos, alternativas concretas para nuestras ciudades.
- por los limitantes que imponen los actuales contextos económicos y políticos nacionales e internacionales, desvirtuando sus alcances y objetivos.
- para alcanzar la coherencia básica entre medidas sectoriales complementarias.
- que genera incluso, por lo recién señalado, contraposición entre políticas sectoriales[1].

LA EXPERIENCIA MEXICANA

La problemática del transporte metropolitano de la Ciudad de México puede representarse como un prisma con dos facetas principales:

En la una cara aparecen las políticas de transporte público de la Ciudad de México como el esfuerzo más permanente, sistemático y consistente de los últimos catorce años en metrópoli alguna de América Latina.

Podemos destacar: la existencia de una tarifa única y del abono multimodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad; el funcionamiento de organismos públicos integrados para la operación del servicio de autobuses del Distrito Federal, de los Trolebuses, el Tren Ligero y el Metro; la presencia de la Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la Ciudad; la disponibilidad de un "Programa Integral de Transporte y Vialidad" posibilita contar con lineamientos prácticos y políticos para la toma de decisiones en esta materia; el servicio de una red de metro de más de 140 kilómetros, (su longitud supera la suma del total de los metros en operación existentes en América Latina).

Otras medidas más recientes dirigidas a atacar la aguda problemática ambiental de la Capital de la República refuerzan lo señalado arriba, se destacan por incidir en el transporte automotor de superficie y provocar importantes impactos sectoriales: El programa «Hoy no circula», la total renovación del parque vehicular de la Ruta-100, el cambio de camionetas combis por minibuses y el programa de modernización de la flota de taxis que dan servicio en la ciudad mediante créditos «blandos».

---

1. Las políticas «integrales» de transporte, por un lado, y las de control de la contaminación del ambiente en la capital mexicana ejemplifican la señalada falta de coherencia y la contraposición mencionadas.

El conjunto de medidas recientes, de corto plazo, destaca aún más por la amplitud y concepción técnica y medio ambiental subyacentes.

Sin embargo, la otra cara del prisma muestra el mantenimiento de la primacía de la motorización individual. En los últimos años, como lo muestra el Cuadro 1, se ha incrementado continuamente la presencia de los medios de baja capacidad en la transportación metropolitana.

CUADRO Nº 1
CIUDAD DE MEXICO: EVOLUCION DE LOS MEDIOS DE TRANSPORTE EN LA DISTRIBUCION MODAL POR CAPACIDAD DE VEHICULO 1966-1989

PARTICIPACION EN EL TOTAL DE VIAJES CAPACIDAD DEL VEHICULO	1966	1972	1979	1983	1985	1989
Baja (taxis, taxis colectivos y autos particulares) (1)	10.7	31.5	32.2	32.1	29.0	49.97
Alta (metro, autobuses, trolebuses y tranvías) (2)	89.3(*)	66.6	65.5	67.2	54.0	51.06
Otros (3)	1.9	2.3		0.7	17.0	N.D

(*) Para este año no se contaba con Metro.
(1) Incluye automóviles particulares y taxis colectivos de ruta fija.
(2) Sólo incluye autobuses de Ruta-100 y los otros medios propiedad del gobierno del D.F.
(3) Incluye taxis sin itinerario fijo y autobuses suburbanos en su gran mayoría operados por el sector privado.
Fuente: Coordinación General del Transporte, D.D.F. 1987 y Navarro, Bernardo, «Ciudad de México: El Metro como Sistema de Transporte de la Fuerza de Trabajo», Tesis Doctoral en Economía, 1991.

Los medios de baja capacidad dentro de la distribución modal pasan de representar de cerca de un décimo en 1966 a prácticamente la mitad para 1989; el aumento sostenido de su presencia llama aún más la atención durante la década del ochenta, período este de emergencia de la sensibilidad de la comunidad y gobierno capitalinos respecto a las severas problemáticas del ambiente y del transporte.

La prevalencia de los medios de baja capacidad en el traslado de los

capitalinos, determina condicionantes que podemos denominar estructurales para la operación del «sistema» global de transporte y que limitan las capacidades de incidencia positiva del «sistema» en el desarrollo urbano. Algunas de las principales consecuencias de este predominio del transporte de baja capacidad son: saturación de vialidades, severos impactos ambientales, uso ineficiente, atado y redundante de los recursos disponibles, limitaciones en las posibilidades de planeación sectorial y territorial, así como importantes niveles de ineficacia del sistema global.

Estas situaciones han condicionado las potencialidades benéficas de muchas de las políticas sectoriales antes recordadas, por ello resulta crucial e impostergable impulsar el transporte colectivo y el de alta capacidad, en particular, para desincentivar la motorización individual.

Esto es factible si se abordan los requerimientos de transportación metropolitanos con una perspectiva nacional de corto y mediano plazo. Una decena de ciudades de la república se encuentran dentro o en el umbral de exigencias de traslación pre-masiva y masiva. Al finalizar la década del ochenta se calculaba que los habitantes de las ciudades mexicanas superaban los 50 millones. Población que constituye la virtual demanda del transporte urbano. Esta cifra supera incluso al total de la población de las principales ciudades latinoamericanas, comparación que refleja el impresionante reto que enfrentamos. Reto que también representa una muy interesante posibilidad para el desarrollo de una estrategia nacional de transporte metropolitano que comprenda la producción de equipos de transporte, el aprovechamiento de economías de escala, experiencias y ventajas comparativas industriales, el desarrollo de una normatividad así como de asistencia técnica, financiera y de estudios coordinados.

Varias de las más significativas medidas aplicadas en los últimos años y que han provocado severos efectos sobre el transporte metropolitano han sido, políticas de corte ecológico. Las políticas futuras de transporte para la metrópoli para ser efectivamente integrales exigían darles coherencia desde su propia perspectiva sectorial, incluyendo lo ambiental.

Al observar la transportación citadina en su conjunto llama la atención el abismo existente entre la que se efectúa en base a la motorización individual y la colectiva pero, particularmente, la falta de relación o franca incoherencia existente entre las políticas aplicadas a uno y otro tipos de movilidad.

La motorización individual (automóvil particular) no es desincentivada sino incluso, implícita y explícitamente fomentado por distintas vías. Urge, para el transporte metropolitano, ligar las múltiples políticas (financieras, fiscales, infraestructurales, de fomento, etc.) que a diversos niveles se aplican al transporte colectivo e individual; en el entendido que incentivar el primero significa desincentivar el segundo. La falta de coherencias entre una y otras políticas no puede seguir persistiendo en el marco socio-económico-ambiental de nuestras principales urbes.

Desde esta perspectiva dos aspectos adicionales, deben ser subrayados. El primero es el del financiamiento a la transportación en el área metropolitana de nuestra ciudad.

Durante la década que estamos iniciando los desplazamientos intrametropolitanos se incrementarán en un 50%. Los recursos económicos que exige el mantenimiento y la señalada expansión de los requerimientos infraestructurales, de equipo y operación podemos calificarlos como inmensos.

El esquema dicotómico tradicional para financiar las necesidades del transporte de nuestra ciudad muestra importantes limitaciones; las finanzas estatales sufren sensibles presiones por los requerimientos de transporte; en tanto la carga en el gasto familiar para amplios sectores de la población capitalina, de menores ingresos, representa un peso considerable. En diversas metrópolis occidentales sus comunidades han llegado al acuerdo de sufragar colectivamente los requerimientos de transporte colectivo, mientras penalizan el uso del automóvil. No hay razones para pensar que una de las urbes más pobladas del planeta sea la excepción; por el contrario, los múltiples beneficiarios del transporte, empleadores, comerciantes, el capital inmobiliario y la propia comunidad, deberán concertar las fórmulas para su financiamiento. No existe razón para transferir el «fardo» de los costos de la transportación del Estado a las espaldas de los usuarios, mucho menos cuando estos son los sectores de menores ingresos.

El vínculo entre desarrollo o crecimiento urbano y transporte ha sido preocupación constante de la literatura especializada. La relación de causalidad entre ellos debe ser comprendida como una interdeterminación compleja. Por esto, llama la atención la ausencia de esta visión compleja de interdeterminación en la planeación del transporte y en la del territorio. Por ejemplo, es factible esperar que las ampliaciones del transporte masivo hacia el oriente de la metrópoli reforzarán las tendencias de expansión urbana no controlada hacia esa zona si se deja al laisse faire la reestructuración de las rutas de los medios colectivos de penetración periférica y suburbana de propiedad privada. Por no mencionar los efectos ambientales.

Hay que controlar los efectos perniciosos que sobre el crecimiento urbano provocan ciertas medidas y sectores del transporte, si no, arriesga a reiterar, las indudables capacidades ordenadoras del desarrollo urbano una racional planeación, operación, participación comunitaria y de gestión del transporte urbano. Estas capacidades, sin duda, redundarían en el bienestar social y en la recuperación del medio ambiente.

En el presente existe una gran sensibilidad de la comunidad metropolitana en torno a la problemática del transporte y, lo que es más importante, la necesidad de su solución. La espectacularidad de varias de las medidas recientemente tomadas en el Distrito Federal en torno al sector, los notables virajes de política, los cambios de actitud de varios de los agentes sociales involucrados en éste, y sobre todo, la conciencia de la extrema gravedad de la problemática ambiental posibilitan plantearnos la vialidad de alternativas de transporte metropolitano dentro de un proyecto integral que contemple las necesidades nacionales de mediano y largo plazos, los requerimientos regionales al respecto, el desarrollo urbano, las exigencias ambientales, el privilegio a la transportación colectiva, la racionalización energética, los requerimientos de un sano financiamiento participativo y la integración metropolitana del transporte.

CIUDAD DE MEXICO: PROBLEMAS URBANOS Y PROPUESTAS POLITICAS EN LOS NOVENTA (*)

EMILIO DUHAN, BERNARDO NAVARRO, JUDITH VILLAVICENCIO, ALICIA ZICCARDI

LA CRISIS DEL PAIS Y DE LA CIUDAD

Para México los ochenta es una «década perdida». Luego del auge petrolero basado en el descubrimiento de nuevos mantos en el sureste, lo cual permitió obtener recursos no solo por la vía de las exportaciones sino también por la del endeudamiento, México cayó, en 1982, en la que se considera una de las más graves crisis de su historia contemporánea.

La caída del PIB que durante cuatro décadas se había mantenido en un nivel récord en América Latina del 7% de crecimiento anual, el desplome del empleo y del salario real, los recortes presupuestarios drásticos que implicaron el despido de miles de empleados de la burocracia gubernamental, la especulación y la fuga de capitales, son tan sólo algunos indicadores evidentes de la crisis.

Todo ello llevó a que el gobierno de Miguel de Lamadrid (1982-1988) optara por una política de ajuste basada en la desestatización de la economía, la reducción del gasto y la inversión pública, el más estricto control salarial y del cambio, el estímulo a la inversión privada y el impulso a las exportaciones diversificadas. A fines de 1987, se firmó el primer pacto

---

(*) Ponencia presentada en el Encuentro de la Red latinoamericana «Ciudades, gobiernos locales y política urbana», celebrado en Quito del 15 al 19 de julio de 1991.

entre empresarios, trabajadores y gobierno a fin de mantener el nivel de precios y salarios y con ello frenar la inflación, requisito previo para retomar el crecimiento económico.

Esta política alcanzó una mayor definición al iniciarse el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, a fines de 1988, cuando se decide profundizar y acelerar el proceso de desestatización de la economía con la venta de empresas estatales consideradas no estratégicas ni prioritarias y privatizando las de los servicios públicos (ej: Teléfonos de México). Esto ha incluído la reprivatización de la banca, que había sido nacionalizada en 1982 y que muy pronto volverá a manos de los grandes grupos económicos nacionales.

La otra línea principal de la política económica es la apertura comercial en estos momentos, se están discutiendo los términos de un Tratado de Libre Comercio con Canadá y EEUU, el cual tiene a la vez muchos adeptos y muchos adversarios (principalmente las organizaciones sindicales de los países del norte y ciertos sectores de la iniciativa privada en México). También con Chile se ha firmado recientemente un Tratado de Libre Comercio.

El gobierno ha anunciado una reforma del Estado que implica redefinir lo que hasta ahora fue su fuerte presencia en la economía y reestructurar el aparato estatal,su adelgazamiento y también cambios en los criterios de reclutamiento de las figuras que ocupan los altos puestos de dirección política. En lo fundamental, se advierte un desplazamiento de la burocracia política, por una camada de tecnócratas con un alto nivel educativo formada y adiestrada en universidades americanas.

El éxito de la política económica es medido por los voceros oficiales a través del control de la inflación la cual, en 1987, alcanzó niveles del 200% anual y se tiene como meta para 1991 no superar el 15 % anual, con un crecimiento de la economía de poco más del 3%.

Pero, si bien los ochenta fue una década perdida en lo económico, no lo fue en lo político. México en esos años modificó sustancialmente el mapa político electoral, vivió momentos de álgida movilización política y social - con los sismos de 1985, con el movimiento estudiantil del 86, con las campañas electorales de la oposición cardenista en 1988-. Esto llevó a que el gobierno pusiese en marcha una reforma política que tiende a incorporar las demandas de la oposición y que, precisamente, en la Ciudad de México existan grandes expectativas respecto a la democratización política y social de la gestión.

La ciudad actual

En este contexto, la Ciudad de México, la gran protagonista de hechos económicos y sociales del país, agregó a una crisis urbana generada desde hace por lo menos dos décadas, los efectos propios de la crisis económica y de las demandas de democratización política.

De acuerdo con el censo de 1990, la Ciudad de México tiene una población significativamente menor de la proyectada a partir de las cifras del

censo de 1980. Las cifras oficiales y preliminares del censo de 1990 sostienen que la tasa de crecimiento se redujo de más del 3%, que tenía en la década anterior, al 2.3% anual, con lo cual se estima que viven en la ZMCM poco menos de 15 millones de personas. La población de una, si no la más, grande ciudad del mundo se distribuye de la siguiente manera:

- En el Distrito Federal 8,236,960 habitantes, lo que representa el 10,14 % del total nacional, con una densidad de 5,494 hab/km2.
- En los 27 municipios connurbados del Estado de México 6,750,091 habitantes.

La ciudad de México es y será un polo de atracción para los migrantes del interior. En la misma existe una intensa actividad económica que, a pesar de todas las dificultades que presenta, genera empleos a importantes contingentes de la fuerza de trabajo. En su territorio se concentra el 36% del PIB y el 25,5% de la PEA, predominando el sector secundario de la economía que representa un 55% de la actividad económica y el terciario con un 45% (Cfr. DDF. 1990).

En la crisis, la metrópoli vio crecer el desempleo y el subempleo. La masiva presencia de vendedores ambulantes en su centro no la diferencian de otras ciudades latinoamericanas. La dificultad para que los jóvenes de las clases populares encuentren alguna ocupación remunerada es también similar. En fin, confrontando esta situación con la de otras ciudades se podrá constatar los efectos que los nuevos modelos económicos adoptados provocan sobre la estructura urbana y la estructura social. Las carencias y las necesidades se traducen en demandas que expresan organizaciones sociales de diferente tipo, ya sean laborales (los vendedores ambulantes) como territoriales (los colonos, los inquilinos). También los partidos políticos son canales de expresión de esas demandas - sean estas populares a través del propio partido gobernante el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o el Partido de la Revolución Democrática (PRD), principal partido de la oposición de izquierda. El PRI desde hacía varias elecciones no ganaba en la Ciudad de México por mayoría. Pero en 1988, el entonces Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, antecedente del PRD y el viejo Partido Acción Nacional (PAN), lograron expresar, en el voto y de manera contundente, el descontento ciudadano. Las elecciones nacionales fueron un duro revés para el partido gobernante y lo fueron sobre todo en algunas grandes ciudades, en particular en la Ciudad de México. (véase, Pechard, Jacqueline, 1991)

Por ello hoy la ciudad enfrenta dos hechos cruciales para su futuro:

1) su reacomodo en el interior de la política económica neoliberal como espacio de actividades tradicionales (servicios, gobierno, industria, cultura) y de nuevas (tales como las de maquila y las relacionadas con los modernos servicios de la informática).

2) su democratización política y la transformación de las formas de gobierno y de gestión.

VIEJOS Y NUEVOS PROBLEMAS URBANOS

Tratando de aislar aquellos problemas que tienen una vinculación directa con la gestión del territorio puede decirse que el problema que abarca a un mayor número de ciudadanos, prácticamente a toda la ciudadanía, sin distinciones económicas, sociales, territoriales, es la contaminación. Con rasgos de otro tipo, que luego analizaremos, el transporte es otro problema que afecta a la población capitalina. Ambos son problemas que se han agravado en las últimas décadas y en ello tiene mucho que ver la concentración industrial y poblacional que tiene la Ciudad de México.

A ellos se agregan los viejos problemas, aquellos que afectan, en especial, a los sectores populares y que son los relacionados con las carencias y deficiencias en el acceso al suelo urbano, la vivienda y el agua potable.

Hablar de la ciudad actual exige exponer, aunque sea brevemente, los alcances de estas problemáticas. Para ello se presentarán las condiciones que prevalecen y las acciones gubernamentales que se llevan a cabo en la actualidad desde el gobierno local.

La contaminación y el transporte: caras de una misma moneda

Los niveles de contaminación que alcanza la Ciudad de México son alarmantes y representan un serio peligro para la población. Son causados por una combinación de razones de diferente orden: naturales, económicas, sociales. Se trata de una ciudad enclavada a 2,300 metros de altura con una orografía muy particular y con procesos que generaron la desforestación y la desecación de sus lagos naturales. La gran insolación a la que está expuesta, las inversiones térmicas frecuentes y las compresiones atmosféricas provocan una situación de franco deterioro ambiental. La mayor concentración de la industria manufacturera del país y la existencia de 2.5 millones de automóviles que circulan diariamente y que consumen 14 millones de litros de gasolina y 4 millones de diesel, son las principales causas de estos elevados niveles de contaminación atmosférica (DDf, 1990).

La acción más inmediata que emprendió el actual gobierno capitalino fue el Programa «Hoy no circula» ó «Un día sin auto», según la cual un 20% de los automóviles no circulan cada día hábil, de acuerdo con la terminación de sus placas.

La medida contó con la aprobación de la ciudadanía e inclusive con el apoyo explícito de representantes de los sectores populares, como es el caso de una figura citadina muy original conocida como "Superbarrio", defensor de los intereses de los sectores pobres de la ciudad. Después cuando terminaba el invierno de 1990 el presidente de la Asamblea de Representantes del D. F. (ARDF), anunció la conclusión de la medida, sin embargo, el regente de la ciudad, basándose en la realización de una una encuesta en la que la ciudadanía expresó su apoyo a la continuación de la medida, decidió que el programa «un día sin auto» fuese permanente.

Las claves del éxito de este programa son varias: 1) la conciencia de la

gravedad del problema, 2) la severa multa que debe pagar quien infringe la disposición (100 US más la retención del automóvil por un día y las molestias de recogerlo en un corralón) 3) el afectar a las capas medias y los sectores de más alto ingreso que tienen otros recursos para movilizarse (taxi) o inclusive adquirir, como de hecho lo hicieron, un tercer automóvil. Respecto a esto último, las autoridades capitalinas sostienen que con el Programa se alcanzó una reducción del 10% en el consumo de gasolinas, sin embargo se manejan cifras de que el número de autos se incrementó en alrededor de 400 mil carros más, lo cual permitiría poner en duda la efectividad de la medida .Sólo si se demostrara que disminuyó el consumo de combustibles se puede considerar exitoso el programa, desde una perspectiva ambiental.

Otra medida adicional, dirigida a mejorar el medio ambiente, es la verificación obligatoria de automóviles, para lo cual se habilitaron miles de puestos que controlaran los niveles de gases y otros contaminantes de cada automóvil y extienden un comprobante y una calcomanía a los que están en condiciones de circular. El gobierno capitalino comenzó a sustituir los 3,500 motores de los ómnibus de transporte público de la denominada Ruta 100.

A estas medidas se agregaron esfuerzos por mejorar la calidad de los combustibles y se puso al acceso del público una gasolina de mejor calidad que deberán utilizar los automóviles modelo 91, los deben tener convertidor catalítico.El gobierno estima que con estas medidas se redujeron las emisiones de contaminantes diarios en un 16 %, cerca de 2 mil toneladas al día (DDF, 1990).

En cuanto a las fuentes de contaminación de la industria debe señalarse que se instalaron sistemas de control de emisiones industriales. En los últimos meses, la situación era tan grave que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología tuvo que tomar posición frente a la misma. Luego que su titular declarara que no se podría obligar a tomar medidas para disminuir la contaminación, porque no se trataba de un organismo «fascista», tuvo que decretar el cierre de aquellas firmas que eran una amenaza para la salud de la ciudadanía. Por otra parte, en esos días, el ejecutivo federal decretó el cierre de la refinería de PEMEX de Acapotzalco, medida impactante y muchas veces demandada por los grupos ecologistas y por los partidos políticos de oposición.

México ya tiene su Partido Ecologista, logró su registro y podrá participar en la contienda electoral de agosto próximo.

Otro problema grave y vinculado con el anterior es el del transporte. En México se realizan diariamente 29,45 millones de viajes-persona-día. El 85% de los pasajeros utilizan 140,000 vehículos públicos y el 15 % restante, los 2.5 millones de automóviles particulares existentes(DDF,1990)

En 1982, el gobierno de la ciudad estatizó el transporte automotriz que estaba en manos de un pequeño grupo económico y político constituído por miembros del PRI. En esta empresa pública (Ruta 100) los trabajadores protagonizaron el primer conflicto sindical de importancia en la ciudad, en lo que va del sexenio salinista, sin lograr que fuese exitosa su propuesta de constitución de una empresa cooperativa de transporte. Pero la demanda de

transporte público es de tal magnitud que apareció un sistema novedoso y poco eficiente de transporte conocido como los «tolerados».

El gobierno capitalino ha comenzado a licitar ya rutas privadas de buen nivel para desestimular el uso del automóvil privado y el metro que, al comenzar el sexenio, tenía más de 140 km, continúa expandiéndose hacia la periferia más popular. El metro es una obra tan costosa como indispensable. En el caso de la Ciudad de México tanto el metro como el drenaje profundo son obras ejecutadas por uno de los principales grupos constructores mexicanos, y tal vez uno de los más grandes a nivel latinoamericano, el grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA) (véase Ziccardi, Alicia, 1989).

Finalmente, en la ciudad de México existe desde hace más de una década una política de transporte público que constituye un esfuerzo permanente y sistemático por atender estos problemas, la cual no tiene comparación con ninguna otra ciudad latinoamericana. En este sentido puede destacarse: la existencia de una tarifa única y del abono multimodal para el transporte eléctrico y de autobuses de la ciudad; el funcionamiento de organismos públicos integrados para la operación del servicio de autobuses del Distrito Federal, de los trolebuses, el tren ligero y el metro; la presencia de la Coordinación General del Transporte que da coherencia a la gestión y planeación del transporte de la ciudad; la vigencia de un Programa Integral de Transporte y Vialidad que ofrece lineamientos a la toma de decisiones y el servicio de una red de metro cuya longitud supera a la suma de los metros en operación existentes en América Latina. En este sentido, debe señalarse que en el caso del transporte, como en el del agua, existen instancias de gobierno que actuan a nivel metropolitano.

Los viejos problemas: suelo, vivienda y agua

Al igual que en muchas otras ciudades de América Latina, en la ciudad de México las formas de acceso al suelo, por parte de los sectores populares ha jugado un papel central, cuando menos desde los años cuarenta, en relación con dos cuestiones fundamentales. Por un lado, han sido la vía principal de obtención de una solución habitacional por parte de dichos sectores y, por otro, han constituido la base de una de las modalidades principales, sino la predominante, de producción de la ciudad. En efecto, las estimaciones existentes para la ciudad de México permiten afirmar que alrededor del 60% de la producción de vivienda ha correspondido, durante las últimas décadas, a viviendas autoconstruidas en asentamientos originados en formas «irregulares» de acceso al suelo.

Durante los años setenta fueron sentadas las bases normativas y doctrinarias para la institucionalización de una planeación urbana que posee como componente central: la zonificación de las áreas urbanas y la regulación de los usos del suelo. Los procesos de urbanización popular fueron incorporados a la agenda oficial de la política urbana. Las formas comunes de acceso al suelo, por parte de los sectores populares, fueron inscriptas en la figura de la «irregularidad» y como contrapartida, se diseñaron mecanismos y constituyeron organismos oficiales, destinados a

generalizar y rutinizar determinados procedimientos de «regularización».

En 1980 se sancionó el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que fijó, como un objetivo central para la ciudad de México, la contención del crecimiento de la ciudad y adjudicó en gran medida los males padecidos por la ciudad al crecimiento «anárquico» y «desordenado» resultante de la urbanización popular.

Existen indicios bastante claros de que el relativo «éxito» en el cúmplimiento de los objetivos fijados por el esquema de planeación, ha determinado que el acceso al suelo, por parte de los sectores populares, en la ZMCM, ha venido enfrentando durante los últimos años obstáculos cada vez más difíciles de superar. Dichos obstáculos se derivan de varios factores concurrentes: 1) la mayor eficacia alcanzada por el estado para impedir los procesos de urbanización irregular, confinándolos a zonas de propiedad ejidal en los municipios conurbados del oriente de la ZMCM; 2) el costo acrecentado de la urbanización del suelo dentro de los requisitos fijados por las leyes de fraccionamientos y de hacienda vigentes en el Estado de México, lo cual ha significado que sólo los organismos públicos de vivienda que realizan proyectos de vivienda terminada -INFONAVIT, FOVISSSTE e ISEMYN- sean los únicos solicitantes de autorizaciones de fraccionamientos clasificados como populares; 3) la inexistencia en el Distrito Federal de suelo clasificado como reserva urbanizable disponible para proyectos de vivienda popular; 4) el manejo de las reservas territoriales en manos de los organismos del Estado de México habilitados bajo criterios mercantiles o que no se preocupan por generar una oferta de suelo barato para vivienda popular.

Todos estos factores han confluido, junto con la recuperación del mercado inmobiliario durante los últimos años, en una elevación considerable de los precios del suelo y, por lo tanto, el aumento de la urbanización «irregular».

Bajo el rótulo del Programa Nacional de Solidaridad, se está llevando a cabo un proceso de regularización masiva de predios. Esta práctica, que supone el reconocimiento a posteriori de la legitimidad social de los procesos de urbanización popular, no puede reemplazar una inexistente política de suelo enunciada formalmente en el Programa Nacional de Reservas Territoriales.

Por otro lado, a pesar de que uno de los objetivos actualmente vigentes para la planeación del desarrollo urbano del Distrito Federal es la densificación del uso habitacional, el primer obstáculo que suelen enfrentar los proyectos de vivienda popular, es la existencia de una definición de densidades de usos del suelo muy por debajo de la requerida para tales proyectos.

En conjunto, se puede afirmar que la aplicación de programas de regularización de predios y la prácticamente inexistente constitución de reservas territoriales en la ZMCM, se encuentran muy distantes de constituir una política de suelo capaz de dar respuestas al principal problema a resolver: la generación de una oferta de suelo barato para habitación popular que cuente con servicios o que sea susceptible de tenerlos a un costo razonable y que sea compatible con la orientación de las políticas de ordenamiento urbano.

Estas formas de acceso al suelo urbano han señalado firmes límites a la cuestión habitacional en la ciudad. Existe en la ciudad de México un importante déficit habitacional, pero que al contrario de otros países de América Latina, el Estado mexicano mantiene todavía una fuerte participación en la oferta habitacional para los sectores de menores ingresos.

Entre 1983 y 1987, se ejecutaron en el Distrito Federal un total de 123,800 acciones de interés social (SEDUE, 1989), entre las que se cuentan 53,000 efectuadas con motivo de la reconstrucción del centro de la ciudad con posterioridad a los sismos de 1985. Sin embargo, de acuerdo a las metas fijadas por la misma institución, esta oferta representa sólo el 36% de la requerida para el período.

La insuficiencia de la respuesta del Estado y la imposiblidad de obtener vivienda en el mercado formal hace que las principales formas de acceso o de obtención de la vivienda popular sean:

a) La propiedad. Este procedimiento se refiere, por lo general, a la vivienda autoconstruida en la periferia y ha sido el más importante, desde un punto de vista cuantitativo, como forma de obtención de la vivienda y como forma de crecimiento de la ciudad. Obtener la propiedad de una vivienda popular implica un largo proceso de gestión del propietario, enormes sacrificios y malas condiciones de vida para la familia durante mucho tiempo.

b) El alquiler. Como modalidad de acceso a la vivienda, el alquiler popular se concentra en las viviendas antiguas deterioradas (vecindades) y en los cuartos de azotea pero, en los últimos años, se ha dado en las viviendas autoconstruidas que han alcanzado un cierto nivel de consolidación. Si bien es difícil cuantificar el alquiler popular, se ha podido detectar que él representa una alternativa importante para numerosas familias que no poseen los medios económicos para transformarse en propietarios periféricos o no están dispuestas a soportar el difícil proceso que conduce a la propiedad.

c) El compartir la vivienda. El fenómeno de los «allegados» o el compartir una vivienda representa, en la actualidad, una modalidad de acceso a la vivienda cada vez más extendida en ciudades grandes como la Ciudad de México. A pesar de que es la forma menos conocida, sin duda representa una alternativa para las familias que no pueden (o no quieren) transformarse en propietarios o alquilar una vivienda.

El problema de la vivienda en la ciudad actual ha llegado a una situación muy difícil de enfrentar a través de políticas habitacionales tradicionales. Las limitaciones para la existencia de una oferta de vivienda de interés social cualitativa y cuantitativamente adecuada a las demandas actuales de la población, tienen que ver con el contenido y orientación de dichas políticas, sobre todo en lo relacionado con: las formas de financiamiento, las modalidades de producción y los sistemas de distribución de la vivienda que se emplean en la actualidad.

Los esquemas vigentes conducen a una recuperación muy baja de los recursos orientados por el Estado a la vivienda popular, a un desaprovechamiento, en programas formales, de los recursos que pueden aportar las

familias que esperan vivienda y que, por lo tanto, se desvían hacia la vivienda popular; a un encarecimiento y a una disminución de la calidad de la vivienda de interés social por los procedimientos para producirla; a un desaprovechamiento de la organización y participación popular es; a sistemas poco claros y eficientes para la distribución de las soluciones y, en síntesis, a ampliar cada vez más la distancias entre demanda y satisfacción, porque las políticas y las acciones que de ellas se desprenden no se han adaptado a la magnitud del problema ni a las transformaciones que desde mediados de los ochentas, han caracterizado a la estructura económica y política de México.

Por otra parte, la cuestión habitacional a diferencia de los otros problemas urbanos que hemos abordado, escapa a las competencias de exclusividad del gobierno de la Ciudad. Efectivamente, la mayor parte de las acciones del sector público son ejecutadas por organismos de nivel federal, fondos habitacionales que en los últimos año se han orientado a atender más las carencias habitacionales del interior del país. En el territorio del D. F. el único organismo que tiene ingerencia exclusiva es el FIVIDESU, un fideicomiso, contraparte del FONHAPO el cual se orienta a atender a los no asalariados de menores e inestables ingresos y cuya acción es muy restringida social y territorialmente.

Enfrentar el problema de la vivienda requiere, por lo tanto, una revisión y modificación profunda de la orientación y contenidos de la política habitacional actual, a través de opciones novedosas o inéditas en la experiencia habitacional mexicana tales como: la creación de mecanismos de ahorro previo para la vivienda; el establecimiento de un subsidio habitacional diferenciado, que sea mayor para las familias más pobres; establecer la participación activa en la gestión y producción de la vivienda con apoyo del Estado, de los propios demandantes organizados; permitir la selección personal de las soluciones habitacionales de acuerdo con la situación, deseos o aspiraciones de los demandantes y admitir la participación de todo tipo de empresa en el proceso de producción de la vivienda permitiendo, con ello, una mayor oferta a seleccionar por los demandantes.

El tercer problema de la Ciudad de México que afecta a las clases populares es el agua potable. Se consumen en la ciudad de 57 a 63 metros cúbicos por segundo, el 70 % se obtiene de mantos acuíferos del valle de México y el resto de otros estados, 16% del Río Lerma y 14% del Cutzamala. Estos procedimientos han afectado la agricultura y las fuentes de energía de otras entidades, además de exigir un costoso traslado. El consumo actual de agua por habitante es de 300 litros.

El drenaje también ha sido rebasado por el crecimiento de la población y la expansión y saturación de la ciudad, con lo cual presenta un elevado déficit sobre todo en la periferia ocupada a través de proceso masivos de poblamiento popular.

El gobierno de la ciudad está intentando una nueva política para el abastecimiento del agua que consiste en diferir la explotación de nuevas fuentes externas y disminuir la sobreexplotación del valle de México. Para ello las acciones son: l) proteger las zonas de recarga de mantos acuíferos,

para lo cual se expropiaron, entre 1989 y 1990, 3.116 hás en el Ajusco y Xochimilco principalmente, 2) mejorar la infraestructura de abasto y distribución de agua, 3) cambiar radicalmente el pago de las tarifas para propiciar el ahorro, 4) introducir tcnologías eficientes y mejor administración 5) hacer rentable el tratamiento y el reuso (DDF, 1990).

Este es un panorama general e incompleto como inventario de carencias y problemas urbanos de la ciudad de México al que debiéramos agregar otros, como: un sistema de recolección de basura montado sobre una estructura caciquil, la existencia de un elevado número de vendedores ambulantes que han invadido el centro de la ciudad originando serios trastornos al comercio establecido, a la circulación de vehículos y personas en las calles del centro histórico y, un problema que no puede dejar de mencionarse, los millones de jóvenes que habitan la ciudad de México y para quienes no existen opciones ocupacionales de acuerdo a sus expectativas. Estos jóvenes han constituido cientos de grupos y se autodenominan «chavos-banda». El ocio compartido, el gusto por los espectáculos de rock en vivo, y para muchos recurrir a los inhalantes y la violencia, constituyen la salida ante el desempleo y la desesperanza que les ofrece la ciudad (véase Castillo, Héctor, Sergio Zermeño y Alicia Ziccardi, 1989).

La ciudad futura

Cada uno de los problemas mencionados son temas de gran actualidad y están presentes en la discusión ciudadana. Para el gobierno de la ciudad, para las fuerzas políticas que hoy se hallan a las puertas de una de las más importantes contiendas electorales (las elecciones para la Cámara de Diputados y de Senadores y la Asamblea de Representantes el próximo 18 de agosto), para las organizaciones ciudadanas, los investigadores, los técnicos y los urbanistas, diseñar una nueva política para la ciudad es un desafío en el que hay que combinar entre otras cosas: la búsqueda de una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía, la disponibilidad de cuantiosos recursos, la inauguración de nuevas formas de partipación ciudadana, la democratización política.

Sin embargo, estas «utopías concretas»(Frankel, Boris, 1987) deberán integrarse en un contexto en el que la economía nacional sufre una profunda reestructuración y a la Ciudad de México le corresponderá jugar un papel protagónico. En este sentido, debiéramos distinguir aquellas cuestiones relacionadas con su estructura económica (nuevas actividades de la producción y los servicios, generación y condiciones de empleo, características del mercado interno y de la exportación de los bienes producidos en la ciudad) de aquellas otras vinculadas a las condiciones de vida en la ciudad, que son las que se han abordado en este trabajo. Sin embargo, la articulación entre ambas no puede hacerse a través de políticas urbanas ex post, sino que requeriría ser introducida desde ahora , tanto a nivel de las decisiones del gobierno local, como de los programas y utopías que enarbolan las diferentes fuerzas políticas y organizaciones ciudadanas.

Siguiendo las líneas de argumentación se podrían proponerse modificaciones a las políticas urbanas tales como: disminuir el predominio que tiene el transporte de baja capacidad que satura vialidades y provoca severos impactos ambientales, redensificar y generar una oferta de suelo barato destinado a la vivienda popular, aumentar los recursos públicos y promover sistemas de captación de ahorro para la producción de vivienda para los sectores sociales más necesitados, controlar el suministro y las tarifas de agua según el consumo y la capacidad de ingreso de los usuarios,etc. Muchas de estas propuestas coinciden con las que expresan las plataformas electorales de los principales partidos políticos (PRI, PAN, PRD) que tendrán peso en la nueva conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Pero una discusión en un ámbito latinoamericano, como es el de este Encuentro, debe darse en otros términos a fin de resaltar, a partir de lo específicamente urbano y local, lo común y lo distintivo de nuestra ciudad respecto a las otras.

En este sentido tres son las cuestiones que merecen ser consideradas en esta discusión:

l) La política económica neoliberal, con sus variaciones nacionales, ejerce ciertos efectos sobre las ciudades que desde ya son observables. Desde la perspectiva de una política urbana se advierte la intención de captar la inversión del capital privado, tanto en actividades económicas - en el caso mexicano vinculadas a los servicios y actividades no contaminantes - como en la realización de infraestructuras urbanas modernas y/ o indispensables.

Es posible observar modificaciones en los mercados de trabajo, tanto en relación con la oferta, como en el comportamiento corporativo que caracterizó la organización del trabajo en la ciudad y el país, durante más de cincuenta años. Sin embargo, los viejos problemas (las carencias en materia de vivienda, suelo, agua potable) continuarán siendo competencia de la acción pública, ya que el capital privado sólo actuará en aquellas esferas de la producción y de los servicios en los que esté asegurada su rentabilidad. Por ello, urge la formulación de una política social en el interior de la cual se inserte una política urbana destinada a mejorar la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía.

2) En México, la claridad de directrices que posee la política económica no tiene como contraparte la formulación y ejecución de una política social. En los últimos tiempos voceros de diferentes sectores sociales y funcionarios del propio gobierno han señalado lo inocultable: el elevado costo social que tiene la recuperación económica.

El denominado Programa Nacional de Solidaridad cuenta con importantes recursos provenientes, en gran medida, de la venta de empresas paraestatales. Este programa ha realizado acciones de apoyo a la producción y al acceso a los servicios públicos en todo el territorio nacional. Dadas su características, la población de la Ciudad de México no es precisamente la principal destinataria de estas acciones, aunque se ha llevado a cabo la regularización de la tenencia de la tierra y se ha invertido importantes

recursos en algunas delegaciones (ej: Alvaro Obregón), en obras de diferente tipo. Pero las acciones más importantes de este programa se localizaron en la periferia lejana, en el Municipio de Chalco, donde el actual presidente, desde su campaña electoral, había prometido mejorar las condiciones de vida infrahumanas de sus habitantes. La dotación de luz eléctrica y agua potable fueron las obras más importantes que se realizaron en ese municipio.

Pero Solidaridad no es suficiente en sus alcances, dada la magnitud de las carencias y los siempre limitados recursos. Tampoco puede pensarse como una acción gubernamental de largo plazo. En el país existen instituciones creadas para ejecutar las políticas sociales, las que deberán evaluar y redefinir su rumbo para atender con eficiencia las demandas del conjunto de la ciudadanía en materia de salud, educación, vivienda. En Ciudad de México su gobierno tiene facultades, recursos y experiencias que debe recuperar. Sin embargo, llama la atención que en los programas de los partidos políticos se preste poca atención a este tipo de cuestiones que tienen que ver con la calidad de vida en la ciudad.

3) Finalmente, debe introducirse la cuestión de la reforma del Estado a nivel local. El gobierno actual ha expresado la necesidad de reestructurar los aparatos estatales en el marco de la nueva política económica. Esto ha significado la venta de empresas consideradas no estratégicas ni prioritarias y también de algunas vinculadas a servicios públicos ineficientes (ej: teléfonos o compañías aéreas). Es decir, en el gobierno federal ha prevalecido una visión de achicamiento del aparato del estado y de disminución de su ingerencia en la economía.

A nivel del gobierno local la reforma se expresa más en otros planos , principalmente en el político. La demanda de elección de las autoridades capitalinas tiene ya más de una década. A la misma, se han agregado ahora la elección de delegados y la ampliación de facultades legislativas a las Asamblea de Representantes que se constituirá por segunda vez en la historia de la ciudad.

Es decir, se plantea una reestructuración político-administrativa a nivel del gobierno de la Ciudad y no una reforma del Estado. Por ejemplo, existen propuestas de dividir espacios delegacionales enormes (ej: la Delegación Gustavo A Madero o Iztapalapa por parte del partido gobernante). Pero no se presentan propuestas novedosas relacionadas con la gestión del territorio, más allá de desconcentrar recursos y facultades a las delegaciones del DDF.

La ciudad del futuro, exige revisar su estructura de gobierno en profundidad, con miras a modificarla. En la actualidad, existe, a la cabeza del gobierno, un regente designado por el presidente de la República, una estructura secretarial formada por una burocracia tradicional, un conjunto de organismos descentralizados que manejan importantes recursos para concretar determinadas políticas (en particular agua y transporte), una Asamblea de Representante con funciones de gobierno de tipo reglamentario, 16 delegaciones a cuyo frente se halla un funcionario designado por el regente, quien maneja un presupuesto limitado para atender las demandas de la ciudadanía en su territorio y, finalmente, una estructura formal de

representación vecinal. Tal vez no sea exagerado afirmar que existe una estructura de gobierno obsoleta y una estructura política que difícilmente podrá asumir los retos que la modernización económica y las exigencias de democratización le imponen a la Ciudad de México.

La Ciudad de México, el territorio que alberga los más elevados niveles educativos del país y un alto nivel de politización en su ciudadanía debiera ser el laboratorio de la tan anunciada y aún no efectivizada reforma del Estado.

BIBLIOGRAFIA

Azuela, Antonio: *La ciudad, la propiedad privada y el Derecho*, El Colegio de México, México, 1989.

Castillo, Héctor, Sergio Zermeño y Alicia Ziccardi: *La cultura de las bandas en: Política*, México, mayo 1989.

Connolly, Priscilla: *La política habitacional después de los sismos en Estudios Demográficos y Urbanos* n 4, COLMEX, México, 1987.

Córdova, Arnaldo: *Democratizar el D. F. en: cuadernos Nexos* n 35, México, mayo 1991.

Córdova, José: *Diez lecciones de la reforma económica mexicana en: Nexos* n 158, México, febrero 1991.

Coulomb, René: *México, la política habitacional en la crisis CENVI, documento de trabajo*, México, 1990.

De la Torre, Rodolfo: *Aprendizajes económicos en Nexos* n 162 México, junio, 1991.

Departamento del Distrito Federal: *Plan de Desarrollo Urbano del D. F.*, México, 1980 y 1982.

Ciudad de México, México, 1990.

Duhau, Emilio: *Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México en: Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 3 n 1, México, 1988.

Frankel, Boris: *Los utopistas posindustriales*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires. 1987.

Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI): *Censo de población y vivienda 1990, cifras preliminares*, México, 1991.

Mecatl, José L., Marco Michel y Alicia Ziccardi: *Casa a los damnificados*, IISUNAM, México, 1987.

Navarrete, Jorge Eduardo: *El desarrollo y los cambios mundiales en Nexos* n 162, México, junio, 1991.

Navarro, Bernardo: *El traslado masivo de la fuerza de trabajo*, México, DDF. UNAM, 1989.

Navarro, Bernardo: *Metro, metrópolis México, México*, UAM, UNAM 1990.

Novelo, Federico: *La reforma económica y los propósitos sociales en: Nexos* n 161, México, mayo, 1991.

Pechard, Jacqueline: *D. F.: el reacomodo del pluripartidismo en: Cuadernos Nexos*, n 35, México, mayo, 1991.

Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE): *Estadísticas de vivienda 1981-1982*, México,1983.

Estadísticas de vivienda 1983-1988, México, 1989.

Sistema de Información para la Planeación en Vivienda, México, 1987.

Varios Autores: *Proyectos urbanos de los partidos políticos UAM-X, DDF, ARDF*, Editorial Antártica, México, 1991.

Ziccardi, Alicia: *Las obras de la Ciudad de México*. Política urbana e industria de la construcción (1976 1982), IISUNAM, (en prensa), 1989.

LA PLANIFICACION DE QUITO: DEL PLAN DIRECTOR A LA CIUDAD DEMOCRATICA

FERNANDO CARRION
RENE VALLEJO

INTRODUCCION

En los últimos cincuenta años la ciudad de Quito ha sido estudiada y ha crecido al ritmo de cuatro principales propuestas de planificación urbana, todas ellas con la perspectiva de racionalizar su crecimiento y auspiciar el desarrollo urbano. Hoy se piensa en una nueva propuesta, lo cual en su conjunto, nos permite hablar de la ciudad «más planificada» del Ecuador, sin que esto disimule la anarquía en su crecimiento.

En efecto, la propuesta del Plan Regulador de 1945, la normativa del Plan de 1967, la definición regional de 1973, la desconcentración y expansión microregional del Plan Quito, identifican una intencionalidad de planificación que expresa la preocupación del Municipio quiteño por su ciudad.

Sin embargo, el rápido crecimiento de la ciudad, la segregación residencial, funcional y espacial, la limitada oferta de servicios e infraestructura, la presencia de nuevos actores sociales y las transformaciones del paisaje urbano natural evidencian a fines de los años 80, en el contexto de la crisis económica, las limitaciones de las propuestas señaladas.

Con este trabajo se pretende mostrar los antecedentes y algunas de las ideas que guían la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito que la Administración Municipal 1988-92, a través de lo que su Dirección de Planificación viene desarrollando. Son criterios generales que culminan con la formulación de una de Ley de constitución del Distrito Metropolitano de Quito y su respectivo Plan de Desarrollo Metropolitano.

El objeto de esta ponencia se presenta a partir de dos grandes ámbitos, uno que hace relación al contexto y contenido de las principales propuestas realizadas y el segundo que explicita los principales enunciados que sustentan la actual práctica de planificación.

DEL PLAN DIRECTOR DE LA PLANIFICACION EN LA CRISIS

Hace cincuenta años se inicia una práctica de planificación urbana para Quito, que culminar en cuatro principales propuestas, concluídas en los años 1942, 1967, 1973 y 1980. Las dos primeras se aplican solo al área urbana, en tanto que las dos últimas se refieren al contexto microregional de la ciudad. Estas formulaciones se desarrollan bajo tres modalidades secuenciales: «plan regulador», el plan «desarrollista» y el plan en «la crisis».

Plan Jones Odriozola

En la década del cuarenta, a partir de las teorías urbanísticas vigentes se formulan los denominados planes reguladores en ciudades como Quito, Latacunga, Ibarra y Loja. Allí se prefigura una imagen deseada de ciudad; que tiene que ver mas con modelos ideales-espacialistas, traídos del exterior, que con la realidad urbano regional.

El aporte al pensamiento sobre la ciudad puede resumirse, al menos, en dos puntos: es un intento por tratar a la ciudad como preocupación independiente, con ciertos visos unitarios y verla como algo deseable y construible hacia el futuro, mediante la planificación; es decir, hay una definición dinámica de la misma, donde la voluntad política puede jugar un rol definitorio, aunque no se muestre cuál ni cómo. Que sea dinámica la visión de ciudad no significa que se tiene una concepción histórica. Sin embargo, el sentido de futuro que encierra la posibilidad de transformación de la «situación actual», es muy importante.

Este primer acercamiento no tuvo continuidad, entre otras cosas, porque esa tradición espacialista se vio truncada por sus propias limitaciones: visión idílica de lo urbano, en la medida en que el espacio era, per se, la explicación de la ciudad y por tanto no captaba las fuerzas sociales capaces de encarnar su interés particular en un interés más amplio. También porque la sociedad aún no lograba trascender más allá de sus ámbitos locales, agravado por la debilidad del Estado nacional.

En este contexto conceptual y en el marco del auge del sector exportador, del relativo aumento de los ingresos fiscales y del incremento poblacional, provocado por las migraciones, producto de la guerra ecuatoriano-peruana, se desarrolla el Plan Jones.

El Municipio ve la necesidad de introducir cierta racionalidad en el proceso urbano de la ciudad a través de la formulación de un Plan Director. A fines de la década del treinta previó algunas formulaciones aisladas, espontáneas y parciales, presentadas, en 1939, por el Alcalde Gustavo Mortensen y el Ing. Eduardo Pólit. Se contratan los estudios del plan cuyos

resultados se caracterizarán por una propuesta global para la ciudad, que tiene una visión unitaria, de futuro y de transformación.

Esta propuesta puede sintetizarse en:

- Definición del futuro espacio urbano de expansión 4.5 veces superior al existente al tiempo de su formulación (975 Has.), la misma que constituiría soporte de una población de 700.000 hab. en el año 2000 (4 veces mayor que la existente).
- División funcional de la ciudad a partir de tres actividades fundamentales; vivienda, trabajo y esparcimiento, que son correspondientes con la configuración espacial de la ciudad en tres zonas; obrera-sur, media-centro y residencial-norte.
- La importante asignación de espacio libre para el funcionamiento de los centros, el esparcimiento y la racionalidad vial.

Sin embargo, que fue un Plan no ejecutable por no ser rentable -debido a la gran proporción de áreas comunales de equipamiento, lo que implicaba una gran inversión que se justificaba por las condiciones económicas del momento, pero que no generaba una renta del suelo acorde con las condiciones sociales y económicas de la población-, las definiciones de este plan han configurado sustancialmente el funcionamiento de la ciudad actual.

De esta manera, si bien la imagen de ciudad, contenida en el Plan, es una forma de evasión hacia el futuro, pues carece de fundamentación en la realidad, sí demuestra el reconocimiento municipal a la «problemática» y el comienzo de la diferenciación con el concepto de centralidad urbana.

Plan Director de Urbanismo de 1967

Para los años sesenta, las teorías de la acción social cobran mucho peso y son las que guían las inversiones en servicios y vivienda como parte de las políticas redistributivas del ingreso y de la contención del avance social, propias del Programa de la Alianza para el Progreso. La planificación urbana será planteada como la solución al problema urbano y la teoría de la marginalidad como alternativa del problema social. De esta manera, la planificación y la marginalidad aparecen como dos caras de la misma moneda; mientras las teorías desarrollistas y modernizadoras concebían a la planificación regional y urbana como las panaceas, la marginalidad se convertía en su visión pesimista.

La falta de control urbano ante la ausencia de legislación adecuada, el auge de la construcción producto de la creación del Banco de la Vivienda y las asociaciones mutualistas, un fuerte renacer de los movimientos cooperativos que expresan un nuevo interés por la posesión de la tierra, la ubicación espontánea de nuevos asentamientos, la relocalización de sectores sociales, entre otros factores, incentivaron una práctica municipal que se expresa en diferentes intentos de ordenar el crecimiento de la ciudad a través

de ordenanzas y la creación de oficinas específicas para planificar y controlar el desarrollo de la ciudad.

De esta manera y previa la reactivación de la oficina del Plan Regulador (1965), a través de la Ordenanza 1165 (Julio de 1967), se aprueba el Plan Director de Urbanismo, que pronosticaba una extensión de tratamiento de 7.355 Hás. y definía una densidad bruta promedio de 188 hab/Ha., para los próximos 30 años.

Este Plan Director de Urbanismo aborda 5 capítulos:

- El estudio de ocupación del territorio: definió la guía de uso de suelo y edificación planteando la siguiente estructura de usos: residencial (unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar); equipamiento de ciudad y vecinal; industrial; área verde y usos mixtos. Adicionalmente, este estudio determinó la distribución de la población.
- Un reglamento de zonificación que establece disposiciones específicas para el uso del suelo, dimensiones y cabidas mínimas de parcelas, intensidad de uso de suelo, retiros y alturas de edificación, lugares de estacionamiento.
  Esta reglamentación afecta 22 tipologías de construcción que hacen relación con los usos asignados y la distribución de población esperada, con densidades que varían entre los 30 y 1.200 hab/Ha.
- Estudio de localización del equipamiento mayor a partir de la propuesta del sistema policéntrico basado en tres tipos de localización: equipamiento de ciudad, que responde al conjunto de actividades globales de toda la ciudad; equipamiento de vecindad y, equipamiento de barrio.
  Se desarrolla también el estudio particular de alguno de los equipamientos mayores, entre ellos, el del nuevo centro de gobierno, los terminales terrestres y la ubicación del aeropuerto en Calderón.
- Evaluación y propuesta para la zona histórica de Quito.
- Estudio del sistema mayor de vías, que prevé una interrelación entre el norte y sur de la ciudad procurando una organización del tránsito rápido de la ciudad, a través de la construcción de túneles que den continuidad a los ejes tangenciales (Occidental y Oriental), la articulación de éstas y otras vías longitudinales con cinco escalones transversales.

Este plan no contempló un estudio y análisis regional y pese a constituir una propuesta específica para el desarrollo físico de la ciudad, carece de una adecuada instrumentación y financiación para su implementación.

Sin embargo, persiste hasta la actualidad la reglamentación, la misma que al estar vigente por cerca de 20 años ha configurado la edilicia de la ciudad en función de sus normas.

Quito y su Area Metropolitana, Plan Director 1973-1993

La década del setenta está signada por con las propuestas tecnocráticas de planificación urbana -surgidas más de la necesidad del control del medio

social urbano que de su transformación-, y por el Estado que no solo que reconoce lo urbano como problemática de interés general, sino que desde el principio la planificación aparece como la vía posible para resolver «las patologías» urbanas. En otras palabras, la solución a los problemas urbanos era una posibilidad real que dependía de planes elaborados bajo preceptos desarrollistas. Ello explica la oleada planificadora que recorre América Latina desde esos momentos[1].

La concepción espacialista renace en estos años, pero a diferencia de la anterior, como parte de una iniciativa global del Estado por controlar la vida social urbana. Esta vez no es una proposición surgida desde lo local, por el contrario, denota su constitución en problemática con ámbito estatal, desde lo nacional. Ello no es casual, ya que obedece al agudo proceso de urbanización que vive el país y la crisis urbana que se manifiesta. Lo urbano se convierte en un problema nacional con visos de alta conflictividad logrando desbordar su ámbito local tradicional. Su expresión más clara volverá a ser la búsqueda de una normatividad a través de la planificación urbana; o más bien, por intermedio de ciertos planes o textos ideológicos, el poder central logra expresar una toma de posición urbanística: «control del medio social urbano» (Ledrut, 1978).

Pero no solo ello, sino que lo hace reemplazando el sentido de transformación o de futuro por el de apuntalamiento de las tendencias generales del proceso urbano, basado en una visión de la realidad fragmentada que no permite ver a la ciudad como unidad. El discurso será mucho más tecnocrático, con lo cual la «visión humana», presente en las propuestas de la década del cuarenta, desaparece por completo en el conjunto de cifras, fórmulas y apartados.

En este contexto y con la expectativa de crecimiento de la economía ecuatoriana, debido al inicio de la explotación petrolera, que representará un aumento sustancial de ingresos para el Estado y por ende de los gobiernos locales se inscribe la formulación del plan para el AMQ del 73.

En efecto, el estudio «Quito y su Area Metropolitana, Plan Director 1973-1993», concluido en 1973, define un esquema de propuesta para el Area Metropolitana de Quito, lo cual implica ya la primera conceptualización regional de la ciudad. El alcance inicial incluía cuatro planes de desarrollo: espacial, social, institucional y económico; finalmente, este estudio terminó proponiendo un esquema de ordenamiento del territorio con una alternativa de densificación y descentralización del desarrollo parcial del AMQ, ilustrado con un tratamiento de tendencia de expansión, vivienda, integración social y residencial, desarrollo industrial, tráfico y transporte. El territorio definido en esta propuesta tenía una extensión de 102.325 Hás., con un límite urbano de 6.976 Hás.

---

1. Desde la década del 50, en el marco de la CEPAL y de la teoría del desarrollo, la alternativa a los problemas urbanos se encuadraron dentro de lo que en aquella época consideraron como soluciones: la planificación urbana, los polos de desarrollo, la industrialización sustitutiva.

Este estudio no mereció ninguna convalidación legal y sus conclusiones y recomendaciones serán revisadas al formularse el Plan Quito.

Plan Quito, 1981. Esquema Director

En los ochenta, la tónica general será la exclusión de lo urbano como parte de las políticas públicas. La política urbana se reduce a su inexistencia; la crisis económica supondrá la eliminación de subsidios de los servicios de ocupamiento; la reproducción de la fuerza de trabajo recae más sobre la sociedad civil que sobre el Estado (a través de estrategias de sobrevivencia extrema, robo, prostitución), la administración de la ciudad tiende a desaparecer.

En este contexto, se formuló el Plan Quito y fue aprobado en enero de 1981. La formulación de este nuevo plan obedeció a la necesidad de reestudiar la ciudad a partir de las nuevas expresiones del desarrollo espacial microregional auspiciado en los años precedentes por el «auge petrolero».

El Plan Quito pretendió constituirse en instrumento de ordenamiento urbanístico y jurídico, orientado a controlar, normar y racionalizar el desarrollo físico espacial de la ciudad y su Area Metropolitana; en este sentido, este plan recoge planteamientos enunciados en 1973 y establece una nueva estructura funcional para la ciudad y su micro-región a través de la propuesta de organización distrital, pretendiendo desconcentrar la administración y el desarrollo urbano.

Este estudio planteó un horizonte de cobertura al año 2000 con una ocupación territorial de 118.200 Hás. que comprenden 11 unidades de hospitales en el conjunto del Area Metropolitana, con un soporte de población de más de 3 millones de habitantes, planteándose, para la ciudad conformada, como urbanas 8.992 Has. y una población de 1.500.000 hab.

A pesar del detallado diagnóstico de la ciudad y su región, de las definiciones de uso de suelo, de la propuesta de equipamiento, de la articulación de éstos a través de una red básica vial, del preinventario y delimitación del Centro Histórico y de un conjunto de recomendaciones y acciones, este plan previó la realización de planes parciales distritales y locales a nivel de diseño urbano, la elaboración de reglamentos y la normalización.

Sin embargo, las limitaciones propias de la coyuntura no permitieron la cristalización de su propuesta ni la efectividad de las etapas completarias previstas, pues si bien, en 1982, se realizó el POS (Plan de Ocupación del Suelo) y el Código de Arquitectura y Urbanismo, como instrumentos normativos de control edilicio, no fueron aprobados por el Concejo Municipal.

La situación actual

La ciudad de Quito en los últimos 15 años sufre sustanciales modificaciones en todos sus órdenes, dando lugar al nacimiento de una nueva

ciudad. Si antes de este período, la estructura urbana era longitudinal, según el criterio geográfico norte-centro-sur, en la actualidad tiene una forma de organización metropolitana que partiendo de la zona central proyecta cinco radios hacia la periferia a través de los valles circundantes.

El proceso de urbanización nacional tiene su referente fundamental en la ciudad de Quito, en vista de que es el vértice final de las migraciones de capital y de población generados en la región y el país. Esta situación ha determinado un incremento anual de más de 100 mil habitantes por año y, por migración temporal, de otros 100 mil más.

Quito con 1'100.000 habitantes distribuidos en más de 19.000 hectáreas, es una ciudad segregada, su proceso de desarrollo excluye del benificio de la urbanización a miles de habitantes, situación que se agrava en sus aspectos territorial, económico, social, cultural, político, reproduciendo un modelo de desarrollo urbano vigente que en términos generales se caracteriza por:

- Una organización territorial que tiene características especulativas excluyentes. En la década del setenta el precio de la tierra creció en más de 7 veces, sobre la base de un crecimiento urbano sin requerimientos sociales reales que mantiene alrededor del 40% de área vacante libre.
- Una organización social donde prima la demanda económica, por sobre la social y en la que recae con más fuerza todo el peso de la reproducción, lo que ha motivado la multiplicación de estrategias de sobrevivencia como salida ante la falta de alternativas.
- Un Municipio que ha perdido su condición de administrador de la ciudad, producto de la crisis económica, la centralización política y la desregularización estatal, agudizándose el desgobierno de la ciudad y reduciéndose al mínimo la implementación de políticas urbanas.
- Uns sistema institucional público-privado de administración de la ciudad en el que las competencias no están definidas y son más bien contradictorias, auspiciando que la ilegalidad y la ilegitimidad sean los signos del desarrollo urbano de la ciudad.

Este tipo de urbanización identifica una crisis urbana que se manifiesta a través de una problemática que supera los ámbitos tradicionales de lo «local».

En efecto, la desarticulación de la estructura urbana en su totalidad se expresa en: los problemas del transporte, crisis de centralidad, carencia de servicios y equipamientos colectivos, déficits de vivienda, (el 25% de los habitantes de Quito viven en barrios periféricos en condiciones de ilegalidad y pobreza). A lo que se suman problemas sociales, tales como el desempleo de más del 14% de la PEA.

El crecimiento de la ciudad, la modernización del Estado y la crisis de legitimidad del Municipio, alejaron la posibilidad de participación de la población en la solución de los problemas, en un contexto en el que también la población perdió el sentido de pertenencia, de identidad con la ciudad.

Esta situación de Quito se ha dado pese a ser la ciudad del país con más antecedentes de planificación, generando la imagen de ser una ciudad «planificada», «ordenada».

Por la presencia de varios planes algo se ha hecho por definir un proceso de planificación. Pero así como una sumatoria de partes no hace un todo, la secuencia de los planes no definen la presencia de un proceso.

En la actualidad, la toma de decisiones sobre la ciudad están basadas en el Reglamento del Plan de 1967, en los lineamientos del Plan Quito de 1980, en las especificaciones de la Propuesta de Ocupación del Suelo de 1982, en las tendencias de uso y ocupación actuales, entre otras. Esta situación no solo que demuestra una falta de coherencia entre cada uno de estos instrumentos, sino y lo que es más grave, ha conducido al desgobierno urbano. Los reglamentos y ordenanzas dictados por el I. Municipio y las decisiones adoptadas por las variadas instancias de planificación, no puede continuar por más tiempo normando el desarrollo urbano, a riesgo de que la situación de administración de la ciudad se torne inmanejable.

La existencia de esta secuencia de «planes» revela la presencia de un cierto tipo de institucionalización de la planificación, aunque mínima e ineficiente. Esta situación ha permitido reconocer una evolución que muestra sus límites, sobre todo, por el desarrollo de la ciudad, por las características multinstitucionales con que se administra y por el contexto de crisis en que se debate el país.

En suma, al optimismo que deparó la década del sesenta, creyendo que la transformación social estaba a la vuelta de la esquina[2], le sucedió la crisis, a todo nivel, en los ochenta. Del optimismo, unas veces venido de la teoría, otras de la realidad externa, hemos devenido en su pesimismo. Del desarrollismo (sustitución de importaciones, planificación) y el nacionalismo (estatizaciones, nacionalizaciones, reforma agraria) hemos caído en el liberalismo a ultranza: dejar hacer y dejar pasar.

Si bien el Estado por su presencia en el conjunto de la sociedad ha logrado impregnar estos pesimismos y optimismos, la teoría también se ha encargado de que ello acontezca. Resultado: en la actualidad domina el pesimismo, el escepticismo y la falta de sentido de futuro, de utopía que guíe nuestra acción y reflexión. En la actualidad es más urgente tener una propuesta de ciudad, que a la par que rescata el sentido y la posibilidad del futuro de las lógicas mercantiles tan en boga, las enfrente.

LA PROPUESTA ACTUAL

La Ley de Régimen Municipal establece los fines de la acción municipal en beneficio de la sociedad local, los principales se consignan en los siguientes articulados:

---

2. La izquierda de sesenta fue crítica desde un sentido de utopía (dominada por la vía cubana al socialismo), pero excluyó a lo urbano dentro de ella. Era, de alguna manera, su consecuencia lógica.

El Art. 12, que establece: Procurar el bienestar material de la colectividad y contribuir al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón y sus áreas urbanas y rurales; acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los asociados para el crecimiento progresivo y la indisoluble unidad de la nación.

El Art. 16, que establece la necesidad de tomar en cuenta las orientaciones emanadas de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico-social que adopte el Estado, así como la conveniencia de coordinar acciones con otros organismos del sector público.

El Art. 161, que establece que es competencia de la administración municipal preparar un plan de desarrollo municipal destinado a prever, dirigir, ordenar y estimular su desenvolvimiento en los órdenes social, económico, físico y administrativo; así como, elaborar programas y proyectos específicos a realizarse en el cantón.

Los Objetivos Institucionales

Bajo estos principios generales, el objetivo central de esta administración, de acuerdo a las atribuciones que se derivan de la Ley de Régimen Municipal y a los planteamientos políticos respaldados por el voto popular, es hacer de Quito una ciudad en la que se respete y se ejerza el derecho de sus habitantes a plantear, debatir y trabajar por un espacio humano y democrático para la sociedad urbana.

La materialización de este objetivo supone:

- Ejecutar el mandato constitucional -artículo primero- de creación del Distrito Metropolitano, estableciendo las bases para la conformación de un gobierno municipal sustentado en una amplia y democrática participación popular.
- Delinear los mecanismos de gestión y administración municipal, para que el Concejo recupere el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano, estableciendo para ello amplios y flexibles modos de coordinación con los gobiernos locales, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado.
- Definir los condicionamientos, limitaciones y necesidades actuales y futuras de los asentamientos humanos que permitan asegurar la satisfacción de las demandas de empleo, suelo, vivienda, servicios, equipamiento comunitario, transporte y abastecimiento. Parte importante de estas definiciones será la preservación del medio ambiente y la adopción de medidas de seguridad frente a los riesgos naturales.
- Adoptar como instrumento para la realización de los objetivos, políticas y estrategias planteadas por el I. Municipio de Quito, un sistema de planificación integral que incluya a más de la problemática espacial, los aspectos relacionados con el desarrollo social, económico y administrativo del cantón.

Los Principios

Establecida la necesidad de conformar el Distrito Metropolitano de Quito y en observancia de los objetivos institucionales proclamados por la actual administración municipal hemos conceptualizado una propuesta para su conformación, basada en tres principios rectores: democratización, descentralización y participación.

La democratización entendida como: a) una gestión y administración de la ciudad para que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada; b) una definición de política urbana y social tendientes a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio; c) la constitución de un nuevo Municipio que surja de bases socio-territoriales más representativas.

La descentralización definida en los siguientes términos: a) que se fortalezca el Municipio dentro de la estructura global del Estado; b) que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado, para que asuma una política más proteccionista y menos intervencionista frente a la sociedad; c) que los desequilibrios socio-territoriales se reduzcan.

La participación comprendida como: a) socialización de los beneficios de las políticas; b) generalización de la ejecución y la toma de decisiones; c) elección de sus representantes; d) fiscalización de las acciones; e) fortalecimiento de los organismos locales de gestión, así como las formas de representación popular.

El cumplimiento de estos tres principios darán lugar a nuevas formas de organización territorial, de administración y de organización y participación de la comunidad.

Estrategias de Planificación

La planificación está concebida como la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Todas deben dirigirse hacia un futuro deseado, entendido más a la manera de un principio rector que de una suerte de simulación de imagen objetivo.

En este sentido se han definido como estrategias:

- La participación dentro del sistema de planificación municipal, asumiendo los objetivos generales en los niveles correspondientes. No debe ser concebida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino como parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración de la ciudad.
- La planificación propuesta debe ser concebida como un proceso contínuo, no como la propuesta lineal donde su fin sea del tipo «plan libro». Ello implica estatuir a la planificación como un proceso en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo permanente de situaciones.

- Hacer de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se buscará un consenso hegemónico.
- Superar el ámbito de la planificación física.
- Adoptar, como modalidad de actuación, la planificación por proyectos que consiste en la ejecución priorizada y simultánea de estudios que aseguren una dirección al proceso de planificación y permitan crear un conjunto de antecedentes socio-espaciales que viabilicen el cumplimiento total de los objetivos de Plan del Distrito Metropolitano.

Programas, Políticas y Proyectos

La estrategia de planificación por proyectos implica la adopción de una dirección para el proceso de planificación, ésto es que las diferentes etapas que se vayan desarrollando sean coherentes entre sí y en conjunto permitan arribar a los objetivos propuestos. Esto significa una división de los horizontes temporales de los planes y proyectos, como opciones de actuación de la Dirección de Planificación, en relación con la situación del Municipio y de la ciudad detectadas en 1988.

El corto plazo correspondió a todas las actuaciones que se llevaron a la práctica en el segundo semestre de 1988 y que comprende un variado conjunto de actuaciones que van desde el reconocimiento de los problemas administrativos a la identificación de los escenarios de planificación posibles.

La etapa de transición consistió en la definición y elaboración de proyectos que por su importancia y dimensión, determinarían los cursos deseados del proceso de planificación. Desde este punto de vista, el inicio de los proyectos de Ciudad Quitumbe, Plan Maestro del Centro Histórico, Obras Emergentes en Parroquias, Planes Operativos Anuales, Reglamento Urbano de Quito, Programas del Fondo de Salvamento, etc., implican un proceso de simultaneidad de diversos horizontes temporales y aseguran una coherencia deseable con los planes de perspectiva.

Finalmente, el proceso de planificación que se materializa en el presente Plan, se consolida por la continuidad de actividades, la simultaneidad de los horizontes de tiempo y, en última instancia, por las previsiones de largo plazo que se incluyen como Plan del DMQ.

EL PLAN DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

El Plan del Distrito Metropolitano consta de tres grandes cuerpos articulados entre sí y diferenciados por las connotaciones territoriales, productivas, sociales, temporales y de ejecución reunidos en tres programas: de Gobierno Metropolitano, de Desarrollo Socio-Económico y de Desarrollo Espacial Metropolitano, constituídos de la siguiente forma:

Programa de Gobierno Metropolitano

La realización de este programa supone elaborar dos estudios relacionados entre sí; la determinación de la Base Territorial del Distrito Metropolitano a través de la revisión de los límites y formas de división espacial establecidos por el Plan Quito y la Ordenanza 2446 (septiembre 1985) y el establecimiento de la Ley que regirá su territorio, lo que implica la definición de los componentes administrativos locales partiendo de la organización municipal e involucrando todos los estamentos del sector estatal, incluido el jurisdiccional.

La nueva organización de la ciudad y su área de influencia (Distrito Metropolitano) extenderá la necesidad de revisión de formas de organización de la administración a otras áreas en las esferas financieras y tributarias, electorales, etc., que se definirán con posterioridad al estudio de la Ley del Distrito Metropolitano y que han sido agrupados en un tercer estudio denominado Plan de Reordenamiento Administrativo.

Programa de Desarrollo Socio-económico

El tratamiento de regiones con altas concentraciones urbanas y complejos espacios económicos, como es el caso del Area Metropolitana de Quito, supone superar la visión espacialista de la planificación física y requieren de un estudio multisectorial, donde las variables sociales y económicas deben ser ubicadas de manera coherente con los presupuestos de ordenamiento territorial. Esta decisión implica iniciar una nueva actividad de comprensión de la ciudad que involucra la dimensión política, económica y social, regional y nacional de Quito.

De esta manera, el rol económico del DMQ y las características del futuro desarrollo agropecuario, forestal, minero, industrial, artesanal, turístico y del sector informal, serán estudiados de manera pormenorizada, en correspondencia con las nuevas definiciones territoriales que se establezcan para el Cantón y la forma en que sea aprobado el Proyecto de Ley del Distrito Metropolitano de Quito.

Programa de Desarrollo Espacial Metropolitano

Este programa está orientado a satisfacer las demandas de ordenamiento territorial del Distrito Metropolitano, para lo cual se han definido sus aspectos sectoriales y los horizontes temporales de actuación.

Los Proyectos Prioritarios

Del conjunto de programas previstos para el Distrito Metropolitano, algunos se encuentran en ejecución, en correspondencia con la estrategia de planificación, por proyectos, establecida. El desarrollo de los mismos se realiza a través de la Subdirección de Estudios de la Dirección de Planificación.

Ley del Distrito Metropolitano de Quito

Siguiendo con los postulados principales, la propuesta de Ley desarrollada por la Dirección de Planificación se sustentó en dos objetivos fundamentales; determinar la Base Territorial del Distrito Metropolitano y establecer la Base Político-Administrativa que regirá su territorio.

En este sentido, el Proyecto de Ley desarrollado a nivel territorial propone:

- Redefinición, a nivel provincial, de los cantones en cuanto a número y a su circunscripción territorial, delimita la jurisdicción del Distrito Metropolitano de Quito y propone alternativas de reubicación de la capital de la provincia de Pichincha (Ver gráfico adjunto).
  Esta reestructuración de la provincia de Pichincha a partir de la conformación de nuevos cantones y de la caracterización del Distrito Metropolitano como una unidad político administrativa independiente, parte de una estrategia de descentralización que reconoce tres nuevos cantones, uno compuesto por las parroquias norcentrales y dos en el noroccidente de la provincia y de la reubicación de la capital provincial en una ciudad intermedia.
- A nivel del Distrito Metropolitano de Quito se definen tres niveles territoriales: el Distrito Metropolitano, las zonas metropolitanas y las parroquias y barrios metropolitanos.
  El gobierno y la administración del Distrito Metropolitano debe ser comprendido como un «sistema institucional» compuesto por dos subsistemas interrelacionados: el que define las competencias al interior del Estado en su conjunto y el que es propio del Distrito Metropolitano de Quito.

A nivel administrativo el proyecto propone:

- Dentro del Subsistema Institucional Estatal, la administración del Distrito Metropolitano de Quito será autónoma y de su exclusiva responsabilidad.
- Un Subsistema Institucional Metropolitano compuesto por un Municipio Metropolitano, direcciones zonales, juntas parroquiales y los comités barriales.
- Un Municipio Metropolitano dirigido por un Alcalde Metropolitano, electo por el conjunto de la población del Distrito Metropolitano, y un Concejo Metropolitano compuesto por un grupo de Concejales de origen metropolitano y otro zonal.
- Las Direcciones Zonales tendrán un Director electo por el Concejo Metropolitano y un Concejo Zonal compuesto por un número de ediles dependiendo del número de población residente en cada circunscripción.
- Las Juntas Parroquiales a nivel rural y los Comités Barriales a nivel urbano, se administrarán con un presidente y vocales electos por votación directa.

Cada uno de estos niveles de gobierno tendrá competencia y funciones definidas y diferenciadas; de tal manera que el sistema pueda funcionar unitariamente.

En síntesis, la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito a la par que pretende resolver algunos de los problemas fundamentales del Area Metropolitana, es también una nueva forma de Gobierno y administración que busca profundizar la democracia y aportar salidas para la crisis.

Este Proyecto de Ley, con reajustes propuestos en el seno del Concejo Municipal, se encuentra en discusión en el Congreso Nacional para su aprobación.

El Rol Económico del DMQ

El proceso de crecimiento económico (actividad económica urbana) en el Ecuador está signada por una fuerte concentración de las actividades económicas (secundaria y terciaria) en las ciudades de Quito y Guayaquil.

Este proyecto pretende determinar el rol de la economía urbana en el contexto regional y nacional a partir del análisis de las principales variables del proceso productivo de la economía urbana de Quito y sus relaciones con el proceso productivo agropecuario del AMQ.

Dada la complejidad del proceso económico de la ciudad de Quito y su Area Metropolitana, este proyecto profundizará su análisis en las variables más importantes que intervienen en el proceso productivo del AMQ. Tanto las que tienen relación directa con los procesos internos, como aquellas que están vinculadas con los procesos de realización de las mercancías (comercialización).

Las variables principales que se analizan en el diagnóstico son: producción, productividad, generación de empleo, demanda intermedia y sus características, estructura del valor agregado sectorial, formación de capital para el período 1970-1989.

Estructura Espacial Metropolitana

Este proyecto está orientado a dar sustentación a la propuesta administrativa y territorial y a los principios básicos de la acción municipal; es ejecutado por la Dirección de Planificación y tiene como objetivo fundamental, precisar el rol de Quito y del Distrito Metropolitano dentro de la organización territorial regional y nacional.

Este objetivo supone la formulación de un plan de ordenamiento espacial que establezca los límites del crecimiento urbano, defina los patrones generales de uso de suelo en el DMQ y genere condiciones de autonomía y correlación entre las diferentes zonas del DMQ, mediante la conjunción de localización balanceada de población, empleo, equipamiento y servicios.

Para el cumplimiento de los objetivos propuestos se ha establecido un

esquema metodológico de desarrollo a partir de tres sistemas: medio, funcional y estructural y sobre el mismo se elabora, en la actualidad, el diagnóstico.

Modelo Urbano-Ambiental: Urbiquito

El Proyecto URBIQUITO es el resultado de una colaboración entre el Proyecto RAPID III y la I. Municipalidad de Quito, bajo los auspicios de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

El objetivo de URBIQUITO es presentar, a los entes políticos y decisorios, los beneficios potenciales de incorporar la protección del medio ambiente y las estrategias de población dentro de los programas de planificación de la Municipalidad. En consecuencia, se deben satisfacer demandas: la necesidad de determinar el impacto de las tendencias demográficas sobre el medio ambiente urbano y suburbano; la necesidad de proyectar estas tendencias a mediano y largo plazo y, la necesidad de transformar el análisis de tendencias en acciones administrativas y de política municipal.

Este proyecto está concluido y sus resultados han sido distribuidos entre los diferentes entes responsables del medio ambiente.

Plan Maestro del Centro Histórico

La zona de intervención del Plan es un territorio que engloba el Centro Histórico (Area Histórica Central) y otras áreas como: Guápulo, Chillogallo, Cotocollao, las cabeceras parroquiales del Area Metropolitana y, las comunas quiteñas reflejando, en su delimitación, una nueva noción histórico-cultural del espacio urbano.

La finalidad del Plan Maestro es el tratamiento integral del desarrollo de las áreas históricas de Quito, conjugando el resguardo, la preservación y la rehabilitación del patrimonio ambiental y edificado de éstas, con el mejoramiento y fortalecimiento de la organización y participación comunitarias y de las condiciones de vida de sus habitantes. Formula el establecimiento de una política del suelo y de la edificación con una clara proyección social y en beneficio del soporte físico de las áreas históricas y de su función y rol en los contextos mayores: ciudad y Distrito Metropolitano. Se orienta a establecer un cuerpo normativo hacia la racionalización de la ocupación del suelo y de los espacios existentes y al equilibrio de usos.

El estudio se inició en agosto de 1989, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y del I. Municipio de Quito, a través del Fondo de Salvamento.

El Fondo de Salvamento

Luego del sismo ocurrido el 5 de marzo de 1987, el Congreso Nacional elabora la LEY DE CREACION DEL FONDO DE SALVAMENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL, que fue aprobada mediante Registro Oficial, el 23 de diciembre de 1987.

El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural constituye una asignación económica anual que deberá destinar el Gobierno Nacional para tres instituciones: I. Municipio de Quito, Instituto Nacional de Patrimonio Cultural y Casa de la Cultura Ecuatoriana.

La situación actual de las áreas históricas de Quito implica, por un lado, la recuperación y rehabilitación del Patrimonio Histórico-Cultural presente, tanto en testimonios físico como también vivenciales y de práctica social y, en segundo lugar, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, enfrentando problemas de vivienda, déficit de equipamiento comunitario, empleo, subempleo y desarrollo de la comunidad.

El Fondo de Salvamento opera en base a tres grandes programas que reúnen una gran diversidad de intervenciones, estos programas son: restauración monumental, mejoramiento de servicios e infraestructura y, reordenamiento de tránsito, transporte y peatonización.

Estos programas han sido tomados en cuenta por el Plan Maestro del Centro Histórico y en consecuencia forman parte integral de mismo, de tal suerte que tanto los proyectos que se encuentran en ejecución, así como los contemplados en el Plan Maestro conforman un todo coherente de actuación frente a las áreas históricas del Distrito Metropolitano.

Reglamento Urbano de Quito

Como se señaló en los antecedentes, la principal norma que regula el crecimiento de Quito es la Ordenanza 1165, parte normativa del Plan de 1967. A dicha Ordenanza se le han ido incorporando otras disposiciones que regulan la ocupación del suelo en forma especial, para superar de esta manera los vacíos que dejaba esta ordenanza frente al desarrollo de la ciudad.

Dos resultados son consecuencia directa de esta situación: la ausencia de normas en más del 40% del área urbana ocupada, y la incongruencia de las normas frente a las actuales demandas de la población, la crisis económica y la especulación del suelo.

Para superar los problemas y situaciones anotadas es necesario lograr los siguientes objetivos: cumplir con lo establecido en la Ley de Régimen Municipal, Art. 161, en especial los literales: e, g, l y m; implementar la nueva reglamentación para la totalidad del área urbana actual; actualizar el límite urbano, según los procesos de desarrollo social y ocupación del suelo acaecidos en el último quinquenio, compatibilizando tanto las jurisdicciones parroquiales como las áreas de intervención de diferentes instituciones del sector público; establecer las bases físicas para iniciar el proceso de descentralización de la gestión municipal; establecer un sistema automatizado para emisión de información sobre reglamentación urbana al público en general y de control y estadística; establecer limitantes al desarrollo urbano por variables que no han sido consideradas anteriormente, tales como: riesgos sísmico y volcánico; morfodinámico; aluviones; hundimientos; deslaves y barreras artificales.

Este proyecto se inició con financiamiento exclusivo de I. Municipio de

Quito y con personal técnico de la Dirección de Planificación, al momento, el Concejo Municipal, aprobó el proyecto como Ordenanza No. 2895[3].

Ciudad Quitumbe

El proyecto pretende cubrir un conjunto de objetivos integrales articulados coherentemente que permitan atender las necesidades básicas de la población con una alta participación de la comunidad organizada y una estrategia de poblamiento productivo.

El núcleo propositivo básico del proyecto propone la conformación de un centro administrativo y de servicios -(Centro Quito Sur URINSAYA)-, soluciones habitacionales para 12.000 familias, fundamentalmente de bajos ingresos, dotación de infraestructura básica (vías, alcantarillado, agua potable, energía eléctrica) y construcción de los equipamientos comunitarios de educación, salud, cultura, bienestar social, seguridad pública y recreación; destinados a la población beneficiaria del Plan y de la Zona Sur de la ciudad.

La propuesta incorpora la participación comunitaria, la conformación de micro-empresas asociativas (de producción de bienes y servicios), la generación de puestos de trabajo, la promoción, organización y participación de la población en varios niveles y etapas de desarrollo del programa.

Al momento, se ha concluido la propuesta urbana, que implicó la definición de: estructura vial matriz, redes de infraestructura básica, asignación de usos y densidades para las diferentes zonas y sectores del Plan, localización de los equipamientos zonales y locales con su respectivo dimensionamiento, capacidad poblacional del Plan, tipologías habitacionales y su localización y, finalmente, contenidos de la propuesta urbana.

El Plan tendrá un desarrollo por etapas y, una consolidación progresiva y sostenida que supone que, algunos de los componentes y programas del Plan se ejecuten en plenitud durante la presente Administración Municipal (hasta mayo de 1992), mientras que otros componentes del Plan deberán desarrollarse en períodos mayores. Se estima que el Plan Ciudad Quitumbe logrará su plena consolidación a finales de la década[4].

Plan de obras emergentes en parroquias rurales

El Plan de Obras Emergentes fue concebido para dar una respuesta a la necesidad de establecer un sistema permanente de coordinación y seguimiento de las demandas de población en función de prioridades e inversiones.

---

3. El Reglamento Urbano de Quito (RUQ) está publicado en el Plan del Distrito Metropolitano, Nº 23.
4. Una exposición detallada del Plan Ciudad Quitumbe está en la publicación Nº 14 de la Serie del Plan del Distrito Metropolitano.

Los objetivos que se busca lograr son: cumplir con la obligación del Municipio de Quito de intervenir en todo el territorio del Cantón, democratizar la acción municipal a la población asentada en las parroquias rurales; conseguir una coordinación de la acción municipal ejecutada por las diferentes Direcciones y Empresas, mediante un Plan de Obras Emergentes para cada una de las parroquias rurales pertenecientes al Cantón Quito que unifique la programación y ejecución de las mismas; priorizar las obras emergentes que se establezcan en las diferentes parroquias, para conseguir una previsión en la programación y aplicación de las inversiones.

El Plan está dirigido a 37 parroquias del Cantón que se intervienen en dos etapas: En la primera se aborda el estudio de las 22 parroquias y 11 barrios que son parte del territorio metropolitano. En la segunda etapa se consideran las 15 parroquias restantes y 11 barrios de zonas Nor-central, Noroccidental y Occidental, incluyendo Nono y Lloa.

El Plan contempla tres programas de intervención concordantes con los aspectos analizados en el diagnóstico: Programa de equipamiento comunitario, Programa de servicios básicos y Programa de infraestructura vial. En los tres programas se han identificado un total de 945 proyectos, de los cuales 652 corresponden al primer programa, 144 proyectos pertenecen a servicios básicos y 149 a infraestructura vial. La propuesta está en consideración y análisis del I. Concejo Municipal y de las instituciones estatales involucradas en las diferentes áreas de ejecución de los proyectos.[5]

Proyecto de turismo y recreación en parroquias

Este proyecto tiene relación con la política del I. Municipio de Quito de democratizar su gestión en el territorio rural de su jurisdicción cantonal, mediante un Programa de Obras que promocionen áreas de turismo y recreación en las parroquias rurales incluidas en el área de influencia de la ciudad de Quito, para canalizar las inversiones del presupuesto establecido para el año 1990.

Los objetivos del programa son: promocionar actividades de recreación y turismo en las parroquias rurales ubicadas en la zona de influencia de la ciudad de Quito; programar las inversiones municipales de 1990, mediante la formulación e identificación de proyectos.

Para definir la propuesta de intervención se consideraron los equipamientos correspondientes a tres áreas o programas: recreación y cultura, comercio e infraestructura vial y al interior de ellos se establecen los proyectos específicos sean de construcción o rehabilitación, diseño, mantenimiento y reparación y recursos legales; así como los requerimientos concretos que viabilicen su ejecución.

El programa considera, también, la promoción de actividades propias de la zona, como las comidas típicas y las artesanías, para lo cual se proponen

---

5. En el Atlas de Parroquias Metropolitanas, número 8 de la Serie del Plan del Distrito Metropolitano está un resumen del diagnóstico y los proyectos.

proyectos de centros gastronómicos y de venta y exposición artesanal, según sea cada caso parroquial.

El costo estimado total de la propuesta fue de S/.1.815'250.000 millones de sucres, ejecutado parcialmente.

Zona Metropolitana de Turubamba

La realización del estudio de planificación urbana para la zona Metropolitana de Turubamba, en una extensión aproximada de 4.625 Hás. constituye el inicio de la planificación zonal. Este territorio que corresponde al de la respectiva zona delimitada en el proyecto de Reglamento Urbano de Quito, se estudia como complemento y detalle de la propuesta general definida en la estructura urbana de la ciudad y en el propio RUQ.

Específicamente, este proyecto pretende: diseñar la estructura urbana para la zona Metropolitana de Turubamba, establecer y normalizar el potencial residencial de la zona, definir la prefactibilidad del sistema vial principal y secundario, integrado al actual sistema vial urbano, establecer las demandas de infraestructura, equipamientos y servicios; así como terrenos para usos industriales que a mediano y largo plazo pueden ser asumidas por la zona Metropolitana de Turubamba, a más de implementar consideraciones de preservación arquitectónica y de protección del medio ambiente.

Este proyecto se encuentra en la etapa de definición de las respectivas propuestas.[6]

Asentamientos Populares

El objetivo general de este proyecto es la consolidación y el mejoramiento de las condiciones de vida de los asentamientos populares. Particularmente se plantea: la integración de los asentamientos a la infraestructura urbana, proveer el equipamiento urbano a los asentamientos en función de sus necesidades reales, incentivar el desarrollo socio-económico de los sectores de más bajos recursos, establecer prioridades para la intervención municipal.

Si bien la acción municipal está más directamente relacionada con los aspectos físico-ambientales por ser de su directa competencia, la provisión de la infraestructura física, el manejo adecuado de la misma puede, a su vez, facilitar el desarrollo de ciertos factores socio-económicos en beneficio de los habitantes.

El ámbito de intervención definido para le proyecto constituyen los asentamientos de hecho y áreas aledañas que presenten características similares constituyendo, de esta manera, Unidades de Desarrollo Integral que serán tratadas de acuerdo a sus características.

---

6. El proyecto fue aprobado con Ordenanza Municipal y publicado como número 26 de la Serie Plan Distrito Metropolitano.

El plan de mejoramiento de los barrios populares en desarrollo considerará como áreas de intervención los aspectos legales, físico ambientales y socio-económicos.

Sistema Urbano de Información

Un factor que ha incidido notablemente en la incongruencia entre las propuestas de planificación y la realidad de la ciudad, constituye la deficitaria oferta y uso de información sobre la urbe. La falta de información actualizada, la inexistencia de nuevos rubros importantes y la mala circulación de la información han sido males municipales.

Enmarcados en el objetivo de la actual administración municipal, de recuperar para el Municipio el rol de organismo rector de la ciudad y en el reconocimiento de que el proceso de planificación de la ciudad debe contar con el aporte de información actualizada y actualizable que sustente la validez de sus propuestas, la Municipalidad ha considerado oportuno dar viabilidad a la constitución de un sistema urbano de información (SUI) a través de la utilización de un sistema de información geográfico (SIG) como alternativa investigativa que constituya aporte esencial en la producción de información para el estudio y gestión de la ciudad, sustentándose en la experiencia del proyecto Atlas Informatizado de Quito (AIQ).

Dos son los objetivos de este proyecto: implementar el SUI como un Observatorio Urbano de Quito, como un sistema integrado de información urbana, que constituya un soporte fundamental para todas las intervenciones urbanas de la Municipalidad y coordinar la oferta y demanda de información para la gestión urbana, que evite la duplicación de producción, abarate los costos y optimice su uso.

El ámbito de aplicación del SUI hace relación al territorio del Distrito Metropolitano de Quito, lo cual hace necesario reconsiderar la nueva delimitación urbana y de las zonas metropolitanas. Esta definición supone que el tratamiento de las áreas urbanas de la ciudad y de las reconocidas como tales en el área metropolitana a nivel de manzana; las áreas de conservación histórica arquitectónica y urbanística de la ciudad y de las cabeceras parroquiales a nivel del predio; las áreas no urbanas a nivel de zonas o sectores, según las correspondientes delimitaciones elaboradas por la Dirección de Planificación.

Este proyecto se lo desarrolla con la colaboración del Instituto Francés de Investigación Científica para el Desarrollo en Cooperación -ORSTOM-.

Otras Acciones

Adicionales al desarrollo de estos proyectos y a partir de dos instancias administrativas complementarias de la Dirección de Planificación, -la Subdirección de Proyectos y la Unidad de Apoyo Técnico- se desarrolla un conjunto de acciones más concretas que se relacionan con demandas cotidianas de la población, que son atendidas por estas unidades adminis-

trativas con referencia a los lineamientos generales y a las especificaciones establecidas en los proyectos en desarrollo.

Proyectos de la Subdirección de Proyectos

La principal acción de esta Subdirección se orienta a la atención de los requerimientos de la comunidad a través de la formulación de los proyectos arquitectónicos de equipamientos comunales, recreacionales, trazados viales en la ciudad y parroquias.

En los dos últimos años se ha realizado 119 proyectos arquitectónicos de equipamientos comunales, entre los que se cuentan edificios administrativos para la descentralización, centros culturales barriales, centros y subcentros de salud, mercados barriales, guarderías, complejos turísticos en parroquias y mobiliario urbano tipo. En el desarrollo de estos proyectos se implementa con éxito la utilización de técnicas alternativas de construcción.

De la misma manera, se ha implementado alrededor de 50 proyectos de escenarios recreacionales que comprende: parques infantiles, áreas comunales, áreas deportivas, complejos recreacionales y se ha diseñado 175 trazados viales en diferentes sectores de la ciudad y parroquias con el objetivo de regularizar y/o incorporar a la trama urbana sectores en proceso de consolidación.

Unidad de Apoyo Técnico

Esta unidad administrativa funciona a través de dos áreas: Proyectos Especiales, que identifica, formula, desarrolla y ejecuta proyectos y Coordinación Interinstitucional y Difusión.

En el marco del Plan Maestro del Centro Histórico y en base a sus lineamientos básicos, a través del Area de Proyectos Especiales se desarrolla y ejecuta el «Plan de Rehabilitación Integral de la Plaza de Santo Domingo, su entorno y La Loma Grande», que abarca 12 programas y numeros proyectos tanto de rehabilitación física como de desarrollo social. Además se están implementando otros proyectos tanto en el Centro Histórico como en el resto de la ciudad, entre los que se destaca el «Plan Panecillo».

La puesta en marcha de los planes, programas y proyectos se apoyan en la acción del área de coordinación, que a nivel comunitario, explica los proyectos, busca consenso e incorpora las propuestas de la comunidad. La coordinación interna permite optimizar esfuerzos y mejorar los logros a nivel municipal. La coordinación interna con otras instituciones públicas y privadas permite al Municipio asumir su protagonismo en el desarrollo urbano canalizando las acciones y recursos de otras instituciones.

En este sentido, se ha concretado convenios dirigidos a fortalecer la acción municipal en diferentes campos:

- Con el Ministerio de Educación se implementa un programa interinstitucional para lograr la concientización ciudadana; concretar la inserción curricular de la valorización integral del Centro Histórico y la ciudad y el mejoramiento de la infraestructura educativa.

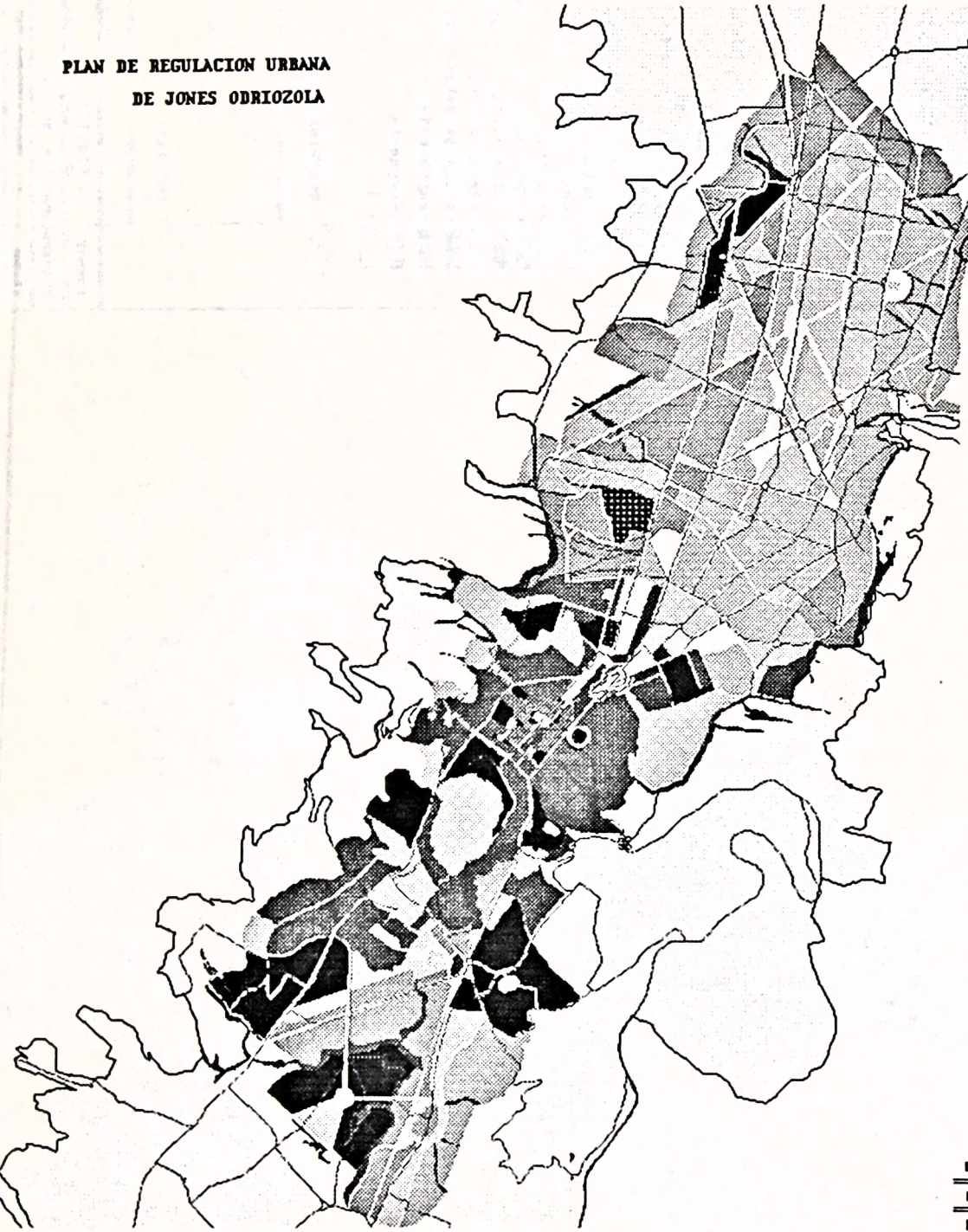
- Con el Banco Ecuatoriano de la Vivienda se ha conformado la unidad de rehabilitación de vivienda iniciando su funcionamiento en el Barrio Loma Grande para asesoramiento técnico y apoyo a la gestión de créditos para el mejoramiento de la vivienda en el Centro.

Están en marcha diversos proyectos de este tipo, como el de apoyo a la infancia, recreación y refuerzo escolar; de agencia de empleo para el desarrollo; de capacitación y empleo simultáneo para contribuir al mejoramiento de la infraestructura y servicios turísticos y para apoyar los procesos de restauración e intervención en técnicas tradicionales a través de sendos talleres escuela; de comercialización de los productos de primera necesidad por la misma comunidad en La Loma y El Panecillo; de mejoramiento de espacios públicos y taludes, entre otros.

Es significativo el desarrollo de programas de concientización sobre el valor del Centro que incluye proyectos de concientización histórica, comunicación alternativa y motivación y capacitación, entre los que se incluye el Club de Periodismo Estudiantil, talleres con docentes y la comunidad, a través de sus organizaciones y grupos juveniles.

Desarrolla, además, como difusión de políticas, planes y proyectos municipales, un programa editorial de 42 libros sobre Quito y su Centro Histórico, la realización mensual del Boletín de la Dirección, folletos explicativos de proyectos, la separata sobre opiniones técnicas de la Dirección y un programa semanal de Radio «Quito Hacia el año 2000», además de boletines de prensa para los diferentes medios de comunicación, organización de eventos técnicos y exposiciones.

PLAN DE REGULACION URBANA
DE JONES ODRIOZOLA



SIMBOLOGIA:

ADMINISTRACION
- Ctro.Municipal
- Ctro.Gobierno
- Ctro.Lejislativo

COMERCIO
- comercio superio
- comercio existen

VIVIENDA
- barrio obrero
- Viv.media baja
- Viv.media
- Viv.media alta
- barrio jardin
- edif.historico
- Viv.buena calid.
- Viv.alta calid.

EQUIPAMIENTO
- universidad
- hospital
- transpot. y carg

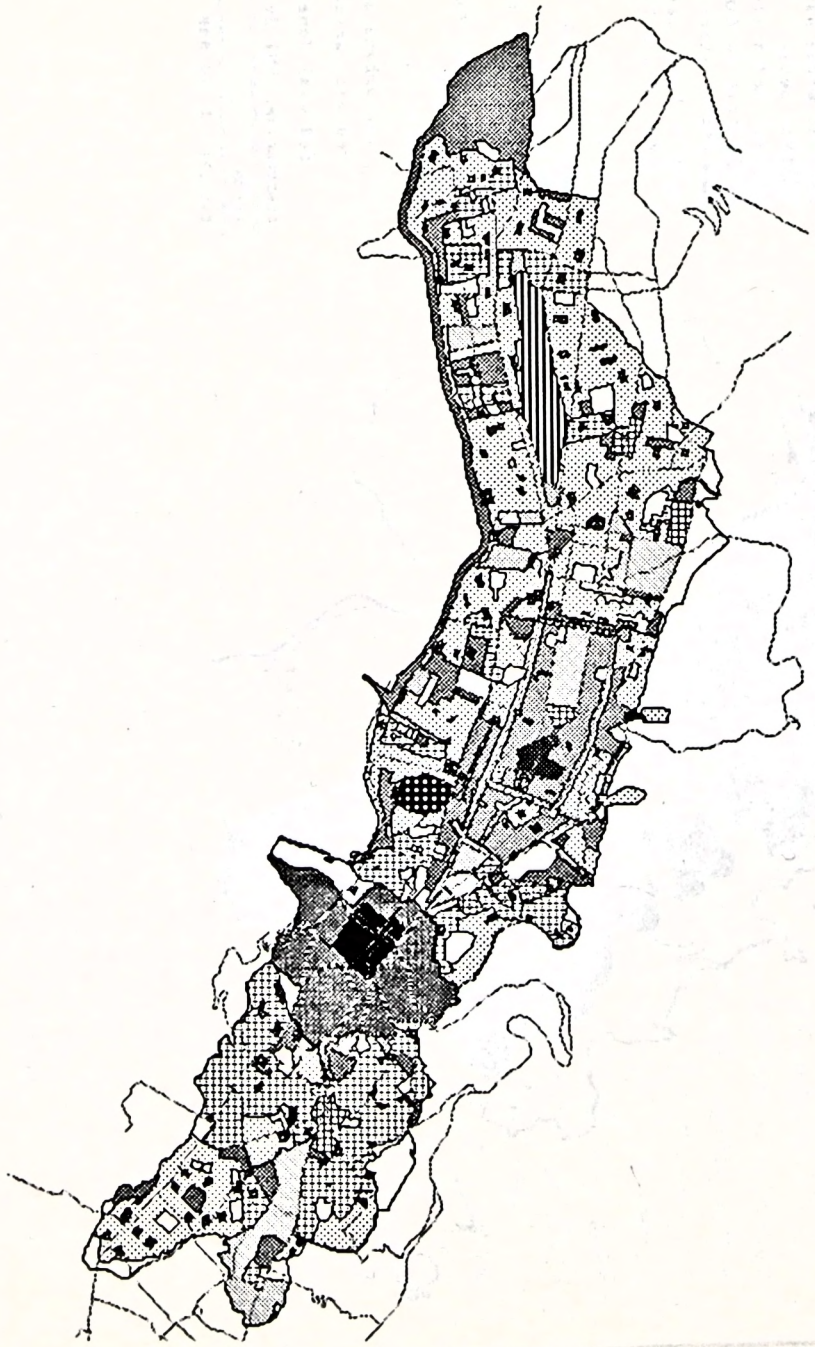
- zona industrial
- parques
- quebradas

- area urbana actual
- red vial actual
- red vial Jones

ELABORACION: SUI-JV

FECHA :

ESCALA: 1: 70 000



PROYECTO:

ESTRUCTURA ESPACIAL METROPOLITANA

CONTIENE:

PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO DE QUITO - 1967

SIMBOLOGIA:

- Rc1,Rc2,Rc3
- R2, R3,...R9
- R6,R7,R8
- R1, R5, YL
- R3, R4,YL
- Equip. Vecind.
- Equip. Ciudad
- area verde
- cementerio
- centro hist.
- industria liv.
- centro de gobier
- centro univ.
- aeropuerto
- s/i
- red vial actual

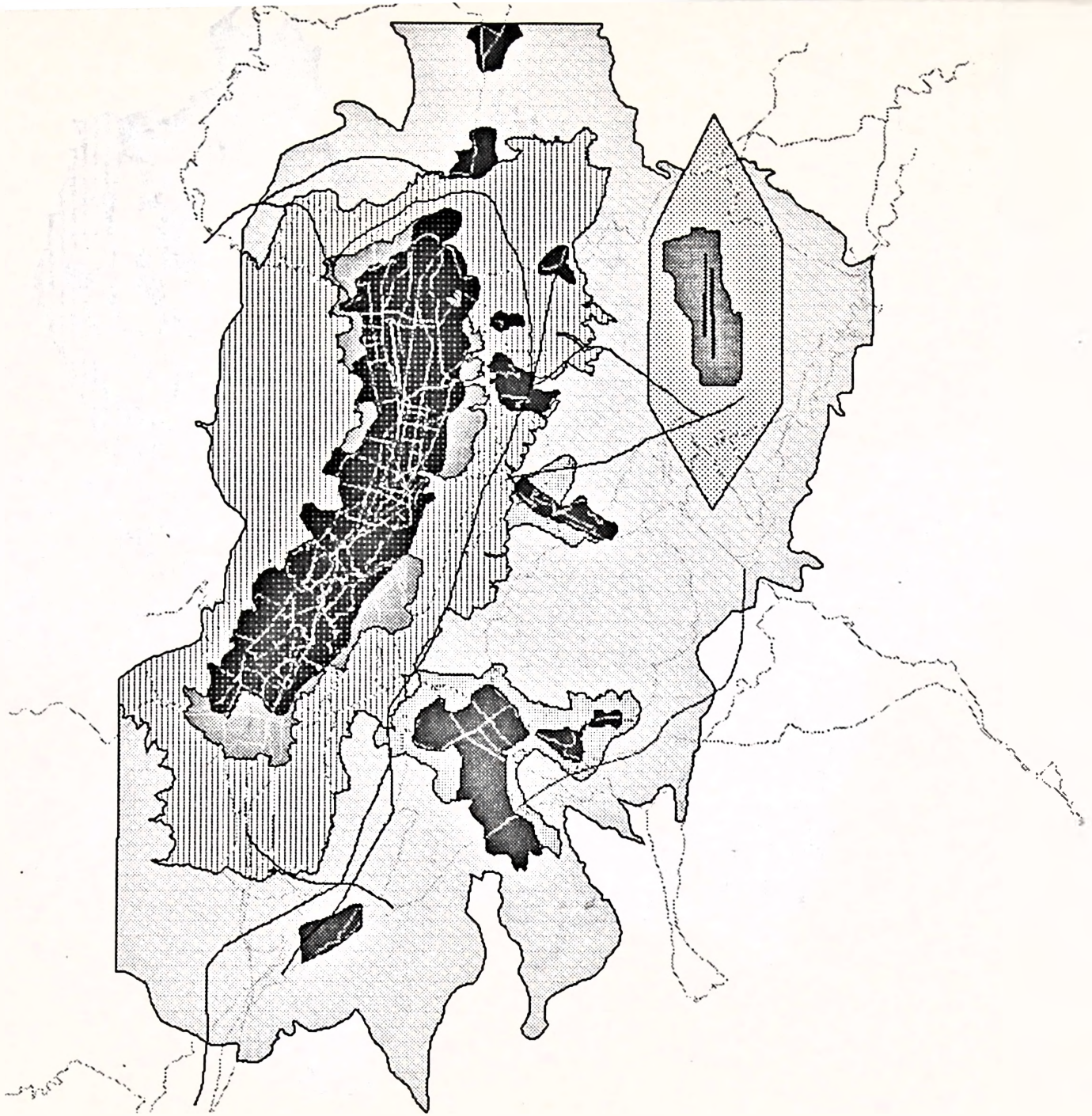
FUENTE : CEDIPLA

ELABORACION: EEM; SUI-jv

FECHA :

ESCALA: 1:110 000

MAPA No.



DIRECCION DE PLANIFICACION

SISTEMA URBANO DE INFORMACION
S.U.I.

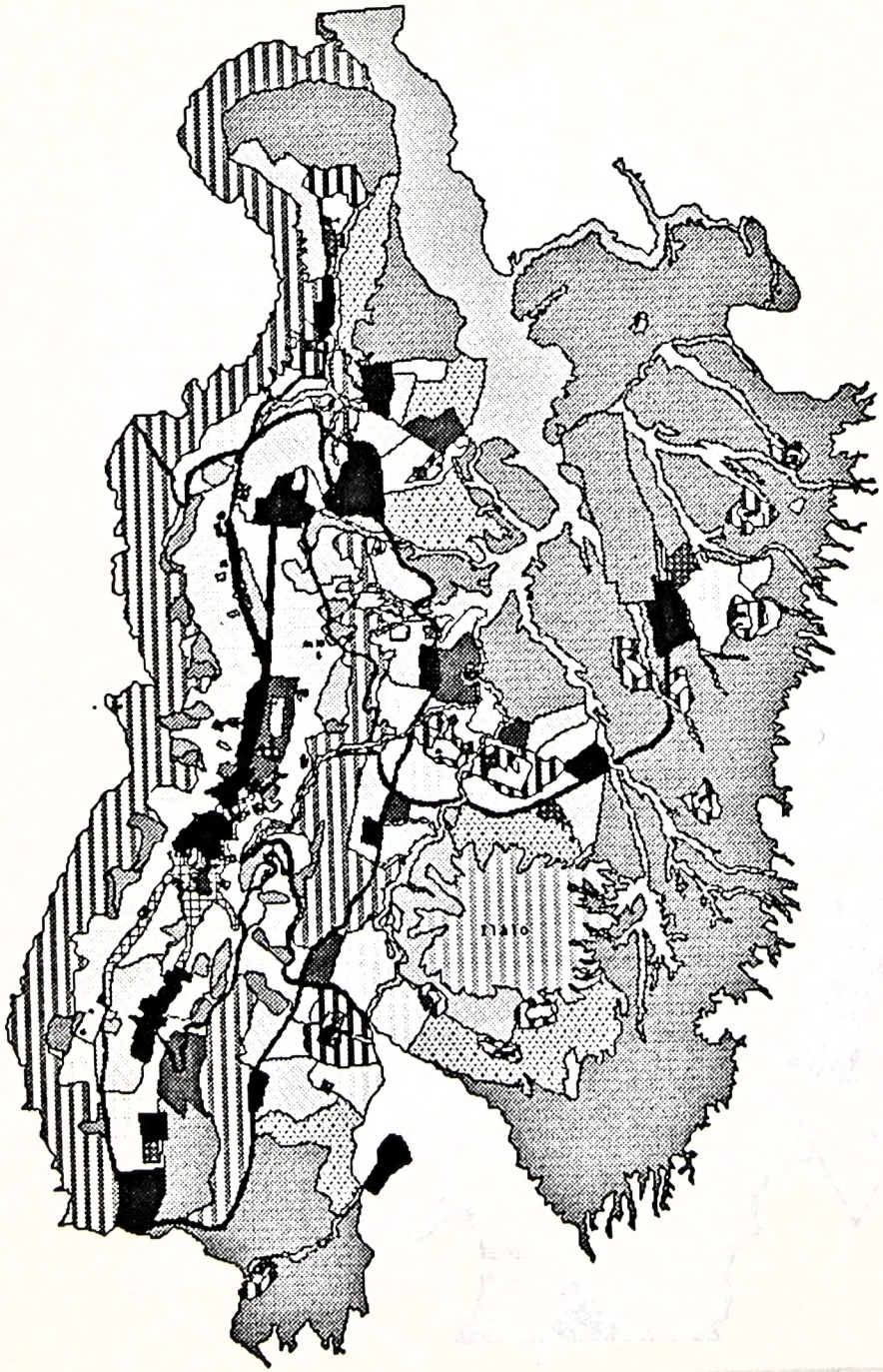
CONTIENE:

PLAN REGULADOR DE 1973

SIMBOLOGIA:

- Lim.Urb. 1985
- Lim.Urb. 1985-95
- Lim.Urb. 1985-90
- Lim.Urb. 1990-95
- cinturon verde
- aeropuerto
- protecc. aerop.
- pista aerea
- Lim. Metropol.
- red vial actual
- vias proyectadas en el plan-73
- via en construccion

FUENTE : Documentacion DMQ	
ELABORACION: SUI-JV	
FECHA :	
ESCALA: 1: 265 000	MAPA No.



DIRECCION DE PLANIFICACION

SISTEMA URBANO DE INFORMACION

S.U.I.

CONTIENE:

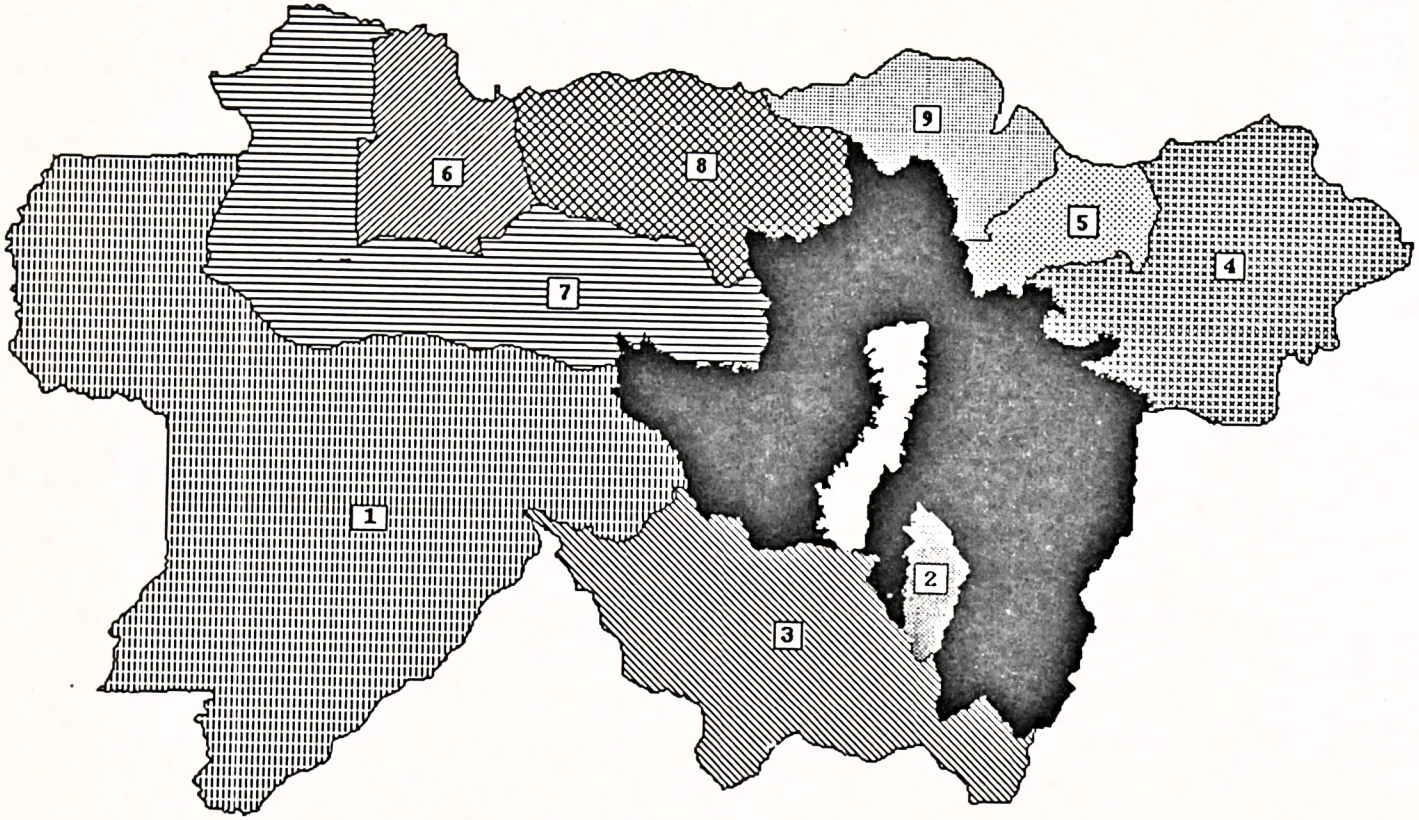
PLAN REGULADOR DE 1980

SIMBOLOGIA:

- area urbana
- area de expansion de la ciudad
- area de expansion de la Cab. Parr.
- corredor de actividades multiples
- nuevo centro
- zonas institucionales
- educacion superior
- areas verdes
- area de preservacion historica
- barrio periferico fuera del lim. urb.
- barrio periferico dentro del lim. urb.
- zona industrial
- crecimiento organizado de vivienda
- parque de recreacion metropolitano
- uso agricola con vivienda dispersa
- uso agricola
- area de reserva estrategica
- nucleo de equipamiento del distrito
- proteccion ecologica
- parque metropolitano
- nuevo aeropuerto
- autopista nacional
- autopista regional
- area de rios y quebradas
- cuerpos de agua

FUENTE : Documentacion DMQ	
ELABORACION: SUI-JV	
FECHA :	
ESCALA: 1: 250 000	MAPA No.

DIVISION CANTONAL DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA CON LA INSERCION DEL "DMQ"



CANTONES:

1 Sto. Dgo. de los Colorados
2 Ruminahui
3 Mejia
4 Cayambe
5 Pedro Moncayo
6 Pedro Vicente Maldonado (*)
7 San Miguel de los Bancos (*)

SE DIVIDE EL CANTON QUITO EN:

Quito
DMQ (**)
8 Occidental (**)
9 Nor Central (**)

(*) Aprobado

(**) Propuesta

Escala: 1/1'100 000

SUI - IMQ

EL PAPEL DE LA INFORMACION EN LA GESTION COORDINADA DEL AGUA Y SANEAMIENTO EN EL AREA METROPOLITANA DE SAN JOSE

MARIAN PEREZ

Presentado por Miguel Miranda

INTRODUCCION

Las cifras oficiales de la cobertura actual de los servicios de agua potable y evacuación de aguas servidas en lo que se conoce como Area Metropolitana de San José (AMSJ), son en realidad alentadoras: un 100% de abastecimiento de agua potable (para una población servida de 884. 250 habitantes, con 174.740 conexiones domiciliares de las cuales 89% cuentan con medición), y un 100% de cobertura en evacuación de excretas (70% a través de alcantarillado público, con 101.265 conexiones, y 30% a través de tanques sépticos y letrinas). Esta situación se refleja claramente en los índices de salud de los que se enorgullece el país.

Sin embargo, hay indicios claros de que no todo está bajo control: los estudios realizados sobre el estado de contaminación de los ríos que atraviesan el AMSJ, en los que descargan las aguas servidas y las pluviales, son alarmantes, así como los problemas de inundaciones de ciertos sectores, particularmente aquellos donde se asienta gran parte de la población de menores ingresos. Por otro lado, el crecimiento urbano está agotando la capacidad de los actuales sistemas de procesamiento de desechos sólidos, gran cantidad también va a parar a los ríos, afectando sus cauces. El

surgimiento de asentamientos populares, la mayoría irregulares, en las zonas protectoras de las fuentes de agua, y terrenos destinados al procesamiento de basura, a pesar de la regulación existente, es otro de los graves problemas que amenazan el futuro desarrollo del AMSJ.

Hasta el momento, las modalidades de gestión urbana, y dentro de ellas las de la prestación de los servicios de agua y saneamiento, han logrado satisfacer en buena medida las demandas de la población asentada en el AMSJ (gracias a la particular abundacia de recursos naturales de la región en que se encuentra, aunada al peso de las políticas y programas sociales del Estado costarricense) los procesos urbanos que fueron conformando este ámbito metropolitano han generado claras contradicciones que de no ser corregidas, terminarán destruyendo la calidad de vida general de esta región privilegiada del Valle Central de Costa Rica.

Los niveles de demanda en la prestación de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de los núcleos urbanos, están ligados a los procesos de producción que sustentan y a las necesidades de consumo de la población. Las formas en que se organiza esta prestación dependen de las características ambientales del territorio en que se ubican estos centros urbanos y de las instancias organizativas de la sociedad a las que se les asigna esta labor, lo que a su vez depende del marco jurídico institucional y las políticas urbanas vigentes, que reflejan el tipo de desarrollo impulsado en ese período particular. Por consiguiente, las formas en que todos estos factores se articulan en el tiempo también varían.

Para poder detectar las particularidades de las actuales modalidades de gestión en la prestación de los servicios de agua y saneamiento y reflexionar sobre alternativas posibles para una mejor coordinación en las mismas y una mayor protección del medio en que se ubican, se hace necesaria una revisión histórica de las mismas, ligada a las diferentes fases de urbanización de los núcleos urbanos en que se dan y al impacto ambiental que han provocado.

El crecimiento urbano de la ciudad de San José, capital de Costa Rica, impulsado por procesos urbanos similares a los que se dieron en otras ciudades capitales de Centroamérica, tuvo rasgos particulares derivados de las características históricas de la organización territorial y social de la región geográfica en que se asienta.

En efecto, el Valle Central de Costa Rica, zona con excelentes suelos agrícolas y abundantes recursos hídricos, ya era, desde mediados del siglo XIX, la región de mayor concentración poblacional del país, donde además de San José, se encontraban tres de las otras seis capitales de provincia costarricenses (Alajuela, Heredia y Cartago) y gran número de centros urbanos menores, que funcionaban como núcleos de servicios urbanos de la próspera área cafetalera de pequeña y mediana propiedad, que los circundaba.

Los cambios radicales que introdujo en la economía costarricense el cultivo del café, a mediados del siglo XIX, condujo a la formación de una nueva clase social, la burguesía agrocomercial, que se asentó principalmente en la ciudad de San José, acelerando su crecimiento.

Los diferentes centros poblados del Valle mantuvieron, hasta mediados

del siglo XX, su independencia funcional y fue sólo el impulso dado al desarrollo de la industria de sustitución con los procesos urbanos que la acompañaron, que se estableció la dependencia funcional de la capital, de los centros urbanos que la circundaban (incluyendo a las ciudades de Heredia, Cartago y Alajuela), los cuales se articularon a ella en términos de su dependencia de las fuentes de empleo y dotación de servicios y centros de abastecimiento, generando lo que pasó a llamarse Gran Area Metropolitana (GAM) dentro de la cual se ubica el Area Metropolitana de San José.

La modernización centralizante del aparato estatal que acompaña este proceso, incide en la prestación de los servicios de agua y saneamiento requeridos por esta creciente aglomeración urbana, con la creación de instituciones públicas descentralizadas a las que se les asigna no sólo la administración, operación, planificación de las inversiones necesarias y su ejecución, como la definición de las normas que irían a regir tanto el desarrollo de los centros poblados así como de los servicios que éstos requiriesen.

Las formas de accionar de estas instituciones y otras más que se analizarán oportunamente, y aquellas emprendidas directamente por el sector productivo y la población civil, fueron estableciendo formas particulares de articulación de las demandas de los diferentes sectores de la población en los procesos de gestión del AMSJ, en lo que a prestación de los servicios se refiere. Se superpusieron las esferas de actuación de las diversas instancias del gobierno central, de las municipalidades y de las organizaciones de los grupos de presión económicos y sociales, de gran tradición en lo que a Costa Rica se refiere.

Haremos una breve revisión de estas diferentes formas en los años que preceden al impacto de la crisis económica y a la reestructuración que ésta patrocina en la década del 80, para luego analizar los vacíos que prevalecen en la organización de las modalidades de gestión de los servicios que nos ocupan, a través de ejemplos específicos.

Nuestra hipótesis es que en esta esfera particular de la gestión urbana, que involucra actores urbanos de escalas tan diferentes, el papel de la información, tanto a nivel de recursos como opciones disponibles, es vital. Ha sido la ausencia de una conciencia colectiva de las condiciones ineludibles que deberían regir el desarrollo urbano para asegurar niveles mínimos de calidad de vida, provocada por el control o falta de divulgación de sus costos tanto a nivel de impacto ambiental como sociales, uno de los factores fundamentales en la generación de los actuales problemas que la descoordinación de la gestión de los servicios de agua y saneamiento causan. Y otro factor vital: la inexistencia de mecanismos claros y canales adecuados, con sus respectivas instancias institucionales, que permitan la participación efectiva de los diferentes sectores de la población civil en las decisiones que se tomen en este campo. Estos puntos los incluiremos a modo de conclusiones en un análisis de posibles variables que habría que considerar en la concepción de una nueva modalidad de gestión para este sector si se quiere preservar tanto la calidad de vida de la población como la protección del medio en que se ubica.

FASES EN LA PRESTACION DE SERVICIOS DE AGUA Y SANEAMIENTO Y SUS MODALIDADES DE GESTION EN EL AMSJ.

La administración territorial costarricense fue fijada en la Constitución de 1949, a dos niveles: el nacional y el cantonal. Al primero correponden los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, autónomos entre sí, y las llamadas instituciones autónomas (actualmente llamadas descentralizadas), con el objetivo de permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en la prestación de nuevos servicios públicos, sin que esto se tradujera «en un peligroso acrecentamiento de la autoridad política en manos del Ejecutivo» (Araya C.; 1975). Al nivel cantonal, la autoridad corresponde el poder municipal, también autónomo.

El modelo de desarrollo basado en la promoción de industrias que sustituyeran las importaciones, característico de las décadas 50, 60 y 70, responsable del aceleramiento del proceso de urbanización del Valle Central, descansó en la ampliación de la infraestructura urbana necesaria para el funcionamiento de estas industrias y para suplir las demandas de la creciente población, labor realizada por las instituciones públicas autónomas, cuya conformación caracterizó la modernización del aparato estatal.

A pesar de la debilidad histórica del régimen municipal, éste se había encargado, hasta los años 50, de la prestación y administración de los servicios de agua potable, alcantarillado pluvial y de aguas servidas, de la población asentada en su jurisdicción. Cuando la municipalidad de un cantón no podía asumir la construcción y supervisión de algún acueducto, se encargaban al Departamento de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y/o Ministerio de Salud Pública, con el apoyo frecuente de las Juntas Progresistas de la comunidad beneficiada.

El manejo de los desechos sólidos tuvo una trayectoria inversa: hasta 1956 fue un servicio del Ministerio de Salud que se prestaba en el área central de la ciudad de San José. De ese año en adelante, pasó a ser responsabilidad de cada una de las diferentes municipalidades.

El crecimiento urbano de San José integró los terrritorios de las municipalidades de los cantones vecinos, planteando la caducidad de la forma de administración municipal. La misma Municipalidad capitalina comienza a utilizar el término de metropolización para el fenómeno que iría a regir su posible planificación territorial.

En 1954, en el marco del proceso de modernización del Estado, se establece el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, para atender los problemas de planificación del crecimiento urbano y la gran demanda de vivienda de la población, fundamentalmente de la que se asienta en el AMSJ. Además la incidencia real que este crecimiento tiene sobre la prestación de los sevicios de abastecimiento de agua y procesamiento de aguas servidas, impulsa la creación, en abril de 1961, del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados-SNAA-(actual Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados-ICAA), como ente descentralizado rector del sector pasa a administrar y operar ambos servicios en el AMSJ (lo que antes hacían las municipalidades), canalizando los fondos para el desarrollo de la

infraestructura nacional y la construcción de nuevos sistemas (ya fuera directamente o apoyando a las municipalidades o comités administradores de acueductos comunales). Por otro lado, en 1970, junto con el nuevo Código Municipal, se crea el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que se encargaría de apoyar (con asesoría y financiamiento) a las municipalidades en las funciones que aún quedaban bajo su competencia: manejo de deshechos sólidos y alcantarillado pluvial.

Tanto el INVU, como los departamentos de planificación de las diferentes instituciones autónomas prestatarias de servicios, hablaron desde un inicio de Area Metropolitana de San José, cuya delimitación dependía de las determinantes propias del campo particular en que cada una actuaba.

La demanda de servicios de abastecimiento de agua potable de los cantones pertenecientes a esta AMSJ, hizo que se ampliaran los acueductos pero sin captar nuevas fuentes, agotadas dentro de las jurisdicciones territoriales de los que habían tenido mayor crecimiento poblacional (INVU, 1982).

Al entrar en escena el SNAA, asumiendo gradualmente la administración directa de los acueductos de los 10 cantones ya considerados como conurbanados (San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat), se inicia un plan de emergencia para lo que pasa a conocerse como Acueducto Metropolitano. Se mejoran las redes de distribución, la captación de fuentes y la instalación de medidores aumentado la disponibilidad de agua por habitante de 203 litros al día en 1961, a 381 en 1973. En 1976, con un acueducto ya integrado, se inicia un plan de mejoras en términos de calidad (con la instalación de seis plantas de tratamiento) y de distribución (modificando las redes del acueducto y estableciendo el actual sistema de zonas de presión).

Todo este desarrollo fue posible gracias a la política interventora del altamente centralizado aparato estatal costarricense que apadrinaba el proceso de urbanización en el AMSJ, y a su capacidad de endeudamiento en esas décadas, basado en el crecimiento del PIB y en la disponibilidad de crédito a nivel internacional. Las nuevas actividades productivas y sobre todo de servicio (una alta proporción de las cuales eran generadas por el mismo crecimiento del aparato estatal), permitieron que la población asentada en el AMSJ desarrollara patrones de consumo altos lo que incrementó la producción de deshechos sólidos en el AMSJ.

En 1973, el INVU publica los resultados de los primeros estudios del AMSJ y se comienzan a definir reglamentos de uso del suelo. Estos estudios del 73, evidencian que el crecimiento urbano del AMSJ se había desarrollado de manera extensiva, dejando islotes agropecuarios dentro de los límites de la ciudad. Del total de la superficie correspondiente a esos 10 cantones que integraban toda el AMSJ, sólo el 21.9% estaba desarrollada para uso urbano en ese año.

Sin embargo, la dimensión metropolitana que ambos factores perfilaban obligó a que las municipalidades tuvieran que definir una estrategia colectiva para su solución en el transcurso de los años 70. Así, en 1973, 11 municipalidades (las 10 del AMSJ y el cantón de la Unión de la provincia de

Cartago, en cuyo territorio se ubicaba parte de área destinada al relleno sanitario) suscriben el Convenio Cooperativo Intermunicipal (COCIM) para establecer un sistema conjunto de tratamiento de los deshechos sólidos que sustituyera el servicio aislado que cada una de ellas había venido prestando; procesándolos a cielo abierto, con el consiguiente impacto en el medio ambiente del AMSJ. A finales de la década y en coordinación con el IFAM, se contrata el estudio DRENACA, sobre el problema de las cuencas de los ríos que atraviesan el AMSJ, particularmente de contaminación y de inundaciones por aumento de la escorrentía producto de la urbanización del área, el que también plantea directrices en términos de regulación del crecimiento urbano.

A principios de 1980, el INVU define que el impacto de la metropolización del Valle Central rebasa lo que se había definido como AMSJ, y se extiende ya a la denominada GAM (con 32 cantones de 4 provincias). Los intentos de regulación territorial cambian de unidad de referencia, dentro de la cual se señala, el estado de los servicios.

El diagnóstico del Acueducto Metropolitano indica que el servicio sigue cubriendo a casi toda la población (98%), pero de los 381 litros por persona diarios producidos y distribuidos, sólo 200 llegan al consumidor, pues hay un 47.43% de pérdidas. Sólo el 57% de la población con conexión de agua potable, está incorporada al alcantarillado público y el servicio presenta serios problemas administrativos y reticencia de la población tanto domiciliar como industrial, a conectarse (por falta de colectores y subcolectores). Todas las aguas servidas recogidas por el alcantarillado desaguan en los ríos sin tratamiento previo. Los datos de control de la contaminación de los ríos del AMSJ a principios de los 80 indicaban que 20% era atribuible a materia fecal, 40% a industrias y 40% a basuras y otros, lo que demuestra la importancia de estos dos últimos factores.(GAM 1981).

Hasta este momento y en función del esquema de gobierno imperante, los interlocutores para las demandas en términos de mejoramiento de servicios y de habitación de la población, fueron los entes autónomos: Acueductos y Alcantarillados e INVU, fundamentalmente. El problema de la basura por el esquema adoptado a principios de los 70 no presentaba mayores problemas y las inundaciones de los ríos aparecían como un factor que afectaba a una parcela relativamente pequeña de la población.

Hasta el impacto de la crisis económica a finales de los 80, los niveles de vida de la población del AMSJ, que descansaban en la gran acción interventora del estado costarricense, eran buenas, quedando un 10% (dato del GAM) en situación de deterioro, pero esparcidos por todo el territorio de manera que además de ser poco visible, usufructuaba del nivel de servicios urbanos existente y de los programas de asistencia que le permitían tener expectativas de mejoramiento futuro.

Las municipalidades pasaron a ser entes receptores de las directrices emanadas de instituciones que realizaban los estudios técnicos de evaluación de la situación, definían necesidades y prioridades de inversión y dictaban las normas. El control de lo que estaba ocurriendo se encontraba sectorialmente diseminado en las múltiples oficinas estatales. Las dos

instancias explícitas de coordinación eran el Ministerio de Planificación Nacional y el INVU, cuyas competencias y autoridades, en lo que al desarrollo urbano se refiere, no estaban claramente delimitadas si se considera que la Ley de Planificación Urbana no define con exactitud las esferas de lo nacional y lo local.

Las organizaciones de la población civil planteaban sus demandas sectorialmente, ante las instituciones estatales, aunándose al clientelismo político que el paternalismo del Estado benefactor centralista, propiciaba.

Esta forma de proceder, aislada y en función de intereses particulares con el Estado central como interlocutor, se sustentaba en una situación histórica de relativa abundancia de recursos a los que se podía recurrir, (externos e internos).

A principios de los 80, esta situación de relativa estabilidad, y desarrollo, entra en crisis, la que se reflejó en los problemas afrontados por cada una de las instituciones en las que hasta el momento había descansado el particular desarrollo urbano del AMSJ.

LOS AÑOS 80: LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DENTRO DE LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACION

La crisis irrumpió con fuerza en los años 1981 y 1982. Las medidas económicas y políticas asumidas en ese entonces, rompieron la dinámica del crecimiento físico prevaleciente hasta entonces en el espacio del AMSJ.

Además del incremento de los niveles de pobreza y de pobreza extrema en general, esta situación tuvo un impacto directo en los costos de construcción y de tierra urbana, en la capacidad de acceso a vivienda, aún para la clase media, sobre cuya lógica descansaba la organización de la prestación de los servicios que nos ocupan. Esto, aunado a la drástica disminución de la capacidad de inversión del Estado se tradujo en un deterioro de las condiciones de vida en general, y de la vivienda en particular, parte la gran mayoría de la población del AMSJ. La dinámica de asentamiento de los sectores sociales que había prevalecido hasta entonces se alteró a tal grado, que a mediados de la década las disparidades llegaron a amenazar el relativo equilibrio social característico de Costa Rica (Valverde, M; 1988).

La dimensión más clara de esta amenaza se dio en los movimientos populares urbanos por vivienda. Hacia 1977 el INVU tenía identificados 5 en el AMSJ y durante la administración de Carazo (1978-1982) surgieron 6 más. A principios de los años 80 distintos grupos políticos, respondiendo a la efervescencia creada por el problema habitacional, organizaron grupos de lucha por vivienda, en toda el AMSJ, que llegaron a aglutinar (1982) a cerca del 10% de la población del AMSJ.(Vargas, J. y Ramírez, L.; 1984).

Entre 1982 y 1986, surgieron 20 asentamientos precarios más, y entre 1986 y 1987, 30. Sólo se suspendieron en virtud de la entrada en vigencia del pacto político suscrito por la administración Arias con las dirigencias de estas organizaciones, y que fue parte del programa de las «80 000 viviendas» de esa adminstración.

Las ocupaciones cubrieron todo el espacio del AMSJ, aunque hubo cinco que fueron particularmente afectados: Desamparados, el Cantón Central de San José, Goicoechea, Curridabat y Alajuelita. La lógica de los asentamientos de ocupación fue la de buscar condiciones que evitaran el desalojo, por lo que los sitios seleccionados por las organizaciones correspondieron en su mayoría a terrenos públicos donde el factor electoral tenía un gran peso en contra de cualquier acción represiva.

A pesar de la condición precaria, la población de estos asentamientos se conectó rápidamente a la red de servicios urbanos. Un estudio (INVU, 1987), señala que de los habitantes en precario, 50% tenía conexión de agua potable individual y otro 24% contaba con fuente pública, 14.4% tenía un sistema mixto, 7% tenía pozo o acequia, 4% servicio de cisterna y sólo 1% la compraba a particulares. Casi el 76% disponía de energía eléctrica y 20% de alumbrado público. En cuanto al saneamiento, 58% tenía letrinas individuales, 33% letrinas colectivas, 3% canal de desagüe, casi el 5% contaba con tanque séptico y sólo el 1% no tenía servicio.

Al romperse con estos movimientos de ocupación de tierra la lógica que había regido la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el AMSJ, las relaciones que regían gestión en las décadas anteriores también se quebraron.

Las dos administraciones que cubren el período de reestructuración posterior a la crisis, la de Luis Alberto Monge (1982-1986) y la de Oscar Arias (1986-1990), definieron políticas tendientes a establecer un equilibrio mínimo que evitara la pérdida del control social. Implementaron una serie de programas y proyectos dirigidos a amortiguar los efectos sociales de la crisis: el acceso de la mayoría de la población a una solución habitacional, mejorando su capacidad adquisitiva, a través de nuevas modalidades de proyectos (autoconstructivos, de lotes con servicio) y de nuevas formas de financiamiento. Estas medidas, simultáneas a la puesta en práctica de los primeros planes de ajuste estructural suscritos por el país, se pudieron implementar debido a la forma poco ortodoxa en que se negociaron estos planes: hubo rubros, particularmente los relativos a los de servicios básicos y vivienda, en los que no se aceptaron recortes, por los conflictos sociales que podían exacerbar.

Esto reactivó y reorientó el mercado de vivienda lo que refleja la recuperación económica relativa de la segunda mitad de la década.

Lo anterior se refleja en el cuadro # 1

CUADRO 1

AMSJ: HABILITACION DE SUELO URBANO PARA VIVIENDA, DEL SECTOR PRIVADO-

por % de tipo de lotes que ingresaron al mercado de vivienda.

PERIODO	LOTES HABITACIONALES PRODUCIDOS POR EL SECTOR PRIVADO			
	menos de 120m2 habilitados	entre 120-240m2 (HA)	mayores a 240m2	total de area lotes total
78-82	20%	53%	26%	10318 402.6
82-60	35%	53%	11%	5283 197.3
86-90	59%	31%	9%	11517 822.2

Fuente: elaboración propia en base a datos de los permisos tramitados para urbanizaciones de la Unidad Centralizada de Permisos del INVU.

Esta reorientación del mercado privado indica una clara tendencia a la densificación en el AMSJ, lo que introduce una dimensión adicional en la prestación de los servicios que analizamos.

El problema de las ocupaciones en precario fue enfrentado en la segunda mitad de los años 80 por la administración Arias con un «Programa de Emergencia» fue administrado por la Comisión Especial de Vivienda, creada para ese efecto, y fueron sus proyectos los que produjeron los mayores enfrentamientos con las autoridades municipales y las asociaciones comunales, que sufrieron las consecuencias de la forma de excepción en que se realizaron (Lungo, M. y Pérez, M.).

La acción urbanizadora del Estado en este período fue significativa, dirigida a incorporar a la trama urbana a los mayores asentamientos de ocupación que había. La revisión de los datos del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH) muestra que hubo una tendencia a dejar en su sitio a las ocupaciones de mayores dimensiones, reubicando aquellas situadas en terrenos de mayor valor, y dejando sin intervenir las de menores dimensiones, situadas en zonas en las que el precio de la tierra estaba creciendo. Esto llevó a que hubiera una clara ubicación legalizada de los sectores en pobreza extrema en cantones bien definidos y si bien se

mejora el problema de la calidad de vivienda y su legalidad, los servicios urbanos complementarios como la recolección de basura, mantenimiento de áreas verdes, educación, salud, transporte, quedan pendientes, y sin recursos adicionales para su solución.

El servicio de abastecimiento de agua potable se solventó gracias a que se finalizó (1988) un proyecto de captación de una nueva fuente para el Acueducto Metropolitano (Orosi, ubicado fuera del área abastecida, en la provincia de Cartago). Esto permitió que se conectaran al Acueducto Metropolitano los nuevos proyectos de vivienda, aunque algunos de ellos hayan tenido problemas de presión. Sin embargo, para la evacuación de aguas servidas y aguas pluviales, los nuevos sistemas se conectaron a las redes existentes, saturándolas y aumentando los problemas ambientales del AMSJ.

Problema central es, también, el de la basura: por el carácter de excepción decretado para posibilitar la forma en que se atendió el problema de las ocupaciones precarias, hubo un enfrentamiento directo con las municipalidades de los cantones en que se legalizaron; tenían una muy precaria capacidad económica para absorber los servicios requeridos por la nueva población asentada. Este servicio no se prestó o se dio precariamente, aumentando el problema del impacto ambiental en los cauces de los ríos y terrenos baldíos que se convirtieron en botaderos espontáneos de basura.

La administración Arias, señala la problemática así: (Zumbado, F.; 1991):

- la debilidad de los criterios de planificación urbana y regional, por lo que no se logró evitar que la construcción masiva de viviendas afectara la calidad de vida de zonas específicas del AMSJ.
- la necesidad de aumentar la inversión en servicios de infraestructura, lo que podría ser empleado como instrumento inductor de la correcta localización de las actividades económicas y de la población en el territorio, acción difícil de realizar en el contexto de los planes de ajuste estructural aprobados y en ejecución durante estos años.
- la falta de institucionalización de los mecanismos usados para atender al sector urbano informal, cuyo carácter de excepción generó serios problemas, sobre todo con los gobiernos locales.
- la falta de regulación de los precios de las tierras y de los materiales de construcción.
- la necesidad de mejorar las fuentes de ingresos del Sistema Financiero para la Vivienda, localizando nuevos recursos internos, sin provocar gasto público adicional.
- la necesidad de preservar los principios de equidad y solidadridad, mejorando los mecanismos previstos por la Ley.

En todo caso, la enseñanza clave que deja la década del 80, es la caducidad de los sistemas tradicionales de administración y regulación urbana y la necesidad de incorporar, en la discusión, de cualquier modelo alternativo, a diversos sectores de la población hasta ahora excluídos: los gobiernos municipales y las organizaciones de la sociedad civil.

¿Cómo hacerlo? Examinemos brevemente dos ejemplos de problemas urbanos y cómo se han enfrentado para derivar algunas orientaciones básicas.

Un ejemplo desarticulador: El caso de Rincón Grande de Pavas

En Rincón Grande de Pavas, en el distrito de Pavas, cantón de San José, se dio una de las mayores ocupaciones durante el período de reivindicación por vivienda al que hiciéramos mención. Veinte y siete comités, todos del Frente Democrático de la Vivienda (FDV), ocuparon un terreno de 33 ha. en febrero de 1986. Cada familia se trasladó sola, en el sitio se le indicaba su lugar de ubicación.

El problema inmediato del abastecimiento del agua lo resolvieron con tomas informales del tubo madre que pasaba por el terreno, que alimentaba pilas colectivas.

El FDV suministró letrinas (una para cada 5 familias), y estudiantes universitarios dieron instrucciones de cómo instalarlas y mantenerlas limpias. Cosa que no solventó el problema de tipo de suelo (arcilla pesada) que hizo que en el primer invierno quedara claro la inoperancia de este sistema.

En julio, consiguieron la electricidad con medidores colectivos. La organización de la comunidad organizó el mantenimiento de drenajes a cambio de la toma domiciliar de agua.

Gestionaron con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte la construcción de una escuela, y mientras tanto esta empezó a funcionar en la Iglesia Bautista, donde también se daban servicios de salud.

Incluidos en el programa de la Comisión Especial de Vivienda, el proceso de urbanización del terreno y construcción de unidades habitacionales está aún en curso, habiéndose entregado ya 965, están en trámite 757 más.

Uno de los problemas centrales en 1988 era el de la basura. Estando en situación irregular, sin pagar cuotas al municipio, el servicio de recolección sólo se podía prestar a lo largo de las pocas vías transitables y en pocos días a la semana, en la medida que los escasos recursos de departamento de saneamiento ambiental lo permitían.

El esfuerzo individual y colectivo de cinco años ha rendido sus frutos: cerca de dos mil familias ya tienen casa y condiciones de vida relativamente mejores. Pero los costos a nivel de la cantidad de recursos de los habitantes y del Estado han sido enormes.

Los problemas a mediano plazo son de evacuación de aguas servidas y de basura. Dadas las malas condiciones de suelo en que se asienta, el alcantarillado es indispensable y si bien el sistema de toma domiciliar se construyó, no hay colectores a los que se puedan conectar, optándose por ligarlo a uno que había sido construído para otra urbanización, que no tiene la capacidad de conducción necesaria. El sobrecargo del servicio de recolección de basura es similar, puesto que con los recursos existentes hay que servir a toda esta población adicional. Igual ocurre con los demás servicios sociales

urbanos, pues los existentes en la zona apenas cubren a la población que ya vivía allí.

El problema habitacional en ausencia de programas sostenidos, alcanza límites de tensión de difícil control, que terminan por forzar soluciones en las que predomina la descoordinación. Aunque haya voluntad por resolver demandas de los servicios de apoyo a las soluciones de vivienda, éstos no escapan a las limitaciones del medio en que se ubican. Resolver un problema de techo inmediato puede llevar a otro mayor a nivel urbano y de impacto sobre el medio. La ausencia de un conocimiento colectivo de las consecuencias de lo que se hace y no se hace permite que iniciativas de presión social afecten seriamente a otras.

¿Hacia dónde pueden crecer las zonas habitacionales y con qué recursos podrían contar?, es un tema central en el desarrollo de cualquier ciudad (y de sus servicios). No se puede ignorar la necesaria participación de los entes territoriales: gobierno local, organizaciones de la población civil en los que cualquier intervención de este tipo repercute. Para ello se necesita de una base común objetiva que permita una discusión que busque la coincidencia de intereses en lugar de la imposición de poderes. Y esa base común es el acceso a la información necesaria para poder tomar decisiones y un foro en el que esto se pueda hacer.

Un ejemplo articulador: El caso de los Cerros de Escazu

El consenso urbano se puede plantear con mayor efectividad cuando el tema en discusión es de carácter más colectivo.

La Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales (CODECE), dedicada a la preservación de los Cerros de Escazú, una de las últimas reservas naturales del AMSJ, está realizando una serie de actividades que confluyan en este objetivo.

La preservación de los cerros depende de qué tan bien se puedan aunar las voluntades de las comunidades en que se ubican, para su protección. No basta con que existan leyes que los protejan desde 1976, puesto que la presión del crecimiento urbano sobre los recursos en ellos situados ha sido cada vez mayor. Si no se buscan alternativas que preserven la calidad de vida de las comunidades circunvecinas, los recursos naturales de los cerros (bosques y fuentes de agua) terminarán por desaparecer.

CODECE ha organizado un trabajo constante en tres comisiones: la de educación ambiental, la de reforestación y la de vigilancia.

Esta labor cubre todos los cantones atravesados por los cerros: Aserrí, Escazú, Alajuelita, Santa Ana, Puriscal, Mora y Acosta.

La labor de educación se dirige a escuelas, colegios, grupos y pobladores de los cantones, a las autoridades municipales, funcionarios judiciales de las alcaldías y organizaciones de campesinos.

La labor de vigilancia se realiza organizando comités y dándole seguimiento a las denuncias sobre actos violatorios a las leyes de protección vigentes.

La labor de reforestación la organizan a partir de un vivero y giras a los cerros para reforestar.

El vacío de información se suple a través de folletos de divulgación, seminarios donde se ponen en contacto diferentes sectores gubernamentales y de la población académica y civil, etc.

Parten del principio, recogido en un documento de trabajo del seminario que organizaron sobre poder local y gestión municipal, que «el problema ambiental hay que enfrentarlo desde una perspectiva pluralista, con participación de todos los partidos y diversas organizaciones». No es bandera de ningún partido político.

Cuando se intenta solucionar un problema ambiental debe tenerse en cuenta:

a) que estos problemas no tienen límites ni fronteras, que las divisiones administrativas entre cantones o provincias o países son artificiales.
b) que la labor de defensa del ambiente es colectiva y debe involucrar el esfuerzo de todos.
c) que no hay una solución, sino varias. La complejidad de los problemas ambientales generan diferentes ideas para solucionarlos.»

También rescatan principios de índole general:

- que las municipalidades deben emprender acciones coordinadas para tener mayor posibilidad de influir en las decisiones que les interese.
- que para impulsar la participación de los municipios en la solución de los problemas ambientales es conveniente diferenciar entre gobierno local, planificación local y poder local. El gobierno local es la municipalidad. La planificación local es un proceso donde se integran todas las organizaciones del cantón, incluida la Municipalidad. El poder local es el que se expresa en el juego de fuerzas políticas e intereses de los distintos grupos y donde terminan imponiéndose los intereses del grupo que más poder tiene.
- que las universidades y otras instancias de estudio pueden aportar a los municipios los resultados de sus estudios y asesorarlos en procesos de tomas de decisiones. Esto permite a las universidades desarrollar sus planes de estudio más cerca de las necesidades comunales.
- que en el trabajo que deben realizar las municipalidades para la protección de cuencas hidrográficas es importante entender el concepto de capacidad de uso del suelo. En el manejo de una cuenca debe ponerse especial cuidado en comprender las necesidades de las personas que viven de ella y que prodrían estar haciendo un uso inadecuado de la misma.
- que el manejo de las cuencas debe ser interinstitucional, es decir, con la participación coordinada de diversas instituciones y organizaciones que pueden colaborar en el logro de los objetivos. Los municipios deberían contactarse con las instituciones que tienen a

su cargo proyectos de manejo de cuencas hidrográficas, que cuentan con recursos financieros que ellos podrían ayudar a canalizar.
- el problema de los deshechos debe abordarse a nivel nacional, pues los ríos atraviesan muchos cantones, provincias y regiones.
- los municipios deben luchar, organizadamente, por más poder. Las políticas de los gobiernos locales para enfrentar los problemas ambientales de los cantones podrían ser elaboradas en conjunto y aplicadas de manera coordinada.

La enseñanza que nos deja la experiencia de este grupo es que en esta época de reajuste estructural, con limitación de recursos, en esquemas centralistas de iniciativa en el campo urbano, no tienen sentido. Es indispensable incorporar a todos los sectores de la población y esta labor implica un trabajo importante en muchos frentes, fundamentalmente en el de la colectivización de la conciencia de los problemas que enfrentamos y de los recursos con que contamos y debemos proteger.

REFLEXIONES FINALES- LA OPORTUNIDAD DE SOLVENTAR FUTUROS PROBLEMAS: EL MANEJO DE LA BASURA DEL AMSJ.

Como indica el Boletín de la Secretaría Ejecutiva de Cuencas, formada mediante convenio en 1987: la década del ochenta dejó en claro que el desarrollo económico basado en el uso irracional de los recursos naturales, que causó un severo deterioro en el ambiente y particularmente en las cuencas hidrográficas, está poniendo en peligro el desarrollo futuro, pues ha tenido un impacto severo en el suministro de agua potable y de riego, la agricultura, la generación de energía hidroeléctrica, la infraestructura urbana, etc.

Esta limitación de recursos disponibles, subyacente en las negociaciones de los Planes de Ajuste Estructural, también puso de relieve la insoslayable necesidad de lograr la confluencia de los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad y las instancias gubernamentales.

Esta necesaria coordinación debe contemplar los diferentes niveles involucrados: el nacional, el regional y el local, más la necesaria articulación entre ellos.

Dado el esquema centralista prevaleciente en las décadas anteriores, la coordinación de las diferentes instancias a nivel nacional ha sido lo que primero se ha impulsado. El Convenio Interinstitucional para el Manejo Integral de Cuencas Hidrográficas en Costa Rica, reunió a las seis instituciones que más relación tienen con el uso y protección del recurso agua, la cual conformó a su vez la Secretaría Ejecutiva de Cuencas a que ya hicimos referencia. Las acciones emprendidas por dicha Secretaría, en términos de redacción de una nueva Ley General de Aguas, actualmente en discusión, así como planes de protección de cuencas específicas, y programas educativos a nivel global son prometedores.

Pero si bien los cambios necesarios en términos de legislación y control son importantes, estos serán impotentes si no se logra la articulación con los otros dos niveles, que lindan con la cotidianidad de la población.

El peso real de ésta, en lo que a la prestación de los servicios de abastecimiento y saneamiento en el AMSJ, queda de manifiesto en las siguientes cifras:

- del total de agua consumida en marzo de 1990, 51.% fue a nivel domiciliar, 45% a nivel comercial y sólo 2.8% a nivel industrial.
- del total de basura recolectada en el Cantón Central de San José en 1990, que produce el 25.2% de toda la basura a nivel nacional, 82% era de origen domiciliar y del 17% de origen industrial.

El establecimiento de sistemas integrados de producción, conducción y abastecimiento de agua potable ha sido exitoso en el AMSJ es claro, por ejemplos de otras latitudes, pero es claro que éstos tienen su límite de crecimiento, relacionado a la disponibilidad de fuentes alternativas, que son las que están siendo amenazadas por el crecimiento urbano actual. La legislación y normatividad, así como inversiones selectivas infraestructura han probado ser insuficientes ante la presión de satisfacer la necesidad de techo de la población que no tiene acceso a los mecanismos formales del mercado.

El Municipio y las organizaciones de la población civil de base territorial, son los que deben integrarse a esta esfera de la cotidianidad de la realidad urbana, en los servicios que se discuten, tanto a nivel de protección, como de apoyo a labores de mantenimiento, pero sobre todo, en la participación de la lógica que rige prestación.

Mecanismos como los utilizados por CODECE, para comenzar a promover dicha articulación, son alentadores en este sentido.

Hay una discusión importante que no debe posponerse más, que se refiere al tipo de Plan Urbano de Desarrollo que se necesita a nivel Municipal, y su escala inmediata, la metropolitana. Discusión que se refiere sobre todo al establecimiento de instancias institucionales de discusión y decisión, para las que habrá que diseñar canales claros de articulación de los diferentes sectores sociales. Y en esto la base fundamental de información colectiva de conocimiento de la realidad.

En estos momento está sobre el tapete, en lo que al AMSJ se refiere, un problema que tiene que ver en parte con uno de estos espacios de articulación: el manejo de la basura.

La propuesta gubernamental de declarar una situación de excepción y llevarla a una comisión adhoc, cuya integración no contempla una participación equitativa de los gobiernos locales e instancias de la población que han estado involucradas en el manejo del servicio hasta ahora, se presenta como un claro peligro de reproducir esquemas de acción centralizantes que si bien puedan plantear una solución inmediata, sean inoperantes en el mediano y largo plazo, generando problemas futuros.

BIBLIOGRAFIA

Carvajal, Guillermo y Vargas, Jorge: «*Proceso de Metropolización en el Valle Central de Costa Rica: 1940-1980*», CSUCA, 1983, informe final de investigación.

Carvajal, Manuel J.: «*Políticas de crecimiento urbano. La experiencia de Costa Rica*». Dirección General de Estadística y Censos, San José, 1977.

CODECE: «*Los cerros de Escazú y sus recursos Naturales*». San José, 1989.

ICAA: Anuario 1989.

ICAA: PLAMAGAM, informe final: *Plan Maestro de Abastecimiento de Agua Potable de la Gran Area Metropolitana.* Tomo I: Resumen Ejecutivo. 1990

ICAA: PLAMAGAM, informe final: *Plan Maestro de Saneamiento y Alcantarillado Sanitario de la Gran Area Metropolitana.* Tomo I: Resumen Ejecutivo. 1990

INVU-*OPAM 1975*, San José, 1977.

INVU: *Plan Regional Metropolitano*, GAM, 1981.

Lungo, Mario y Piedra, Nancy: «*Políticas habitacionales y reajuste de las economías centroamericanas en los años 80*», a publicarse or SIAP/CSUCA/ IDESAC en 1991.

Lungo, Mario y Pérez, Marian: «*Area Metropolitana de San José: ¿Coordinación de gobiernos locales o gobierno metropolitano*», en MEDIO AMBIENTE Y URBANIZACION No. 34, 1991, Buenos Aires.

Lungo, Mario y Pérez, Marian. *Gobiernos locales y planificación de la vivienda popular urbana. Los casos de Managua y San José*, CEHAP/ Universidad Nacional de Colombia-Medellín (en prensa).

MIVAH/PNUD/CNUAH-HABITAT/FINNIDA: «*Crecimiento residencial en la Gran Area Metropolitana*», 1990.

Municipalidad de San José: «*Informe Anual de la Dirección de Saneamiento Ambiental, año 1990*», mimeo.

Secretaría Técnica de Cuencas Hidrográficas, Grupo Ejecutivo: Anteproyecto Ley de Aguas. 1991.

Secretaría Técnica de Cuencas Hidrográficas: Boletín.

Zumbado, Fernando: *El desafío de la vivienda. Construyendo una esperanza*, San José, 1990 (en prensa).

LA CRISIS URBANA Y LA CIUDADANIA EN SAO PAULO

LUCIO KAWARICK

Traducción: Luis Echeverría P.

PERIFERIAS...EN PLURAL. ESTO PORQUE SON MILLARES DE VILLAS Y JARDINES

También porque son muy desiguales. Algunas más consolidadas desde el punto de vista urbanístico, otras, verdaderos campamentos sin los beneficios básicos. En lo general, con graves problemas de saneamiento, transporte, servicios médicos y escolares en zonas donde predominan casas precarias o construidas, favelas o el arriendo de un cuarto (cubículo), situado en el fondo de un terreno en que se dividen las instalaciones sanitarias con otros moradores: es el conventillo de la periferia. Zonas que acogen poblaciones pobres, donde se gastan varias horas por día en el recorrido, entre la casa y el trabajo. Allá impera la violencia. Dos bandidos, de la policía, cuando no dos «justicieros». Allá es por excelencia el mundo de la sub-ciudadanía.

Sao Paulo está marcada por las intensas transformaciones (*). En la primera década de este siglo, tenía menos de 300 mil habitantes, concentrados en las áreas que rodeaban al distrito de la Sé:Brás, Moóca, Barra Funda. Los extremos de estas zonas constituían, entonces, lo que en la época

(*) Cuando hablamos de Sao Paulo, ciudad o capital, nos estamos refiriendo al Municipio. A la Región Metropolitana de Sao Paulo, RMSP, será también designada de Gran Sao Paulo o Metrópoli.

se llamaban de arrabales. El resto, con algunas excepciones, pequeñas manchas en la Lapa y Villa Mariana, eran matorrales o campo traviesa, con sus ríos y corredores, caminos y trochas.

Actualmente, en Sao Paulo, moran cerca de 11 millones de personas. Es una continuidad urbana, que traspasa en mucho los límites administrativos de la ciudad, penetrando por el ABCD, Osasco,Guarullos y abarcando en años más recientes, otros Municipios de la Metrópoli. Es en ese sentido, y con mucho rigor, la ocupación periférica más intensa que se sitúa en áreas menos urbanizadas en torno del Municipio de Sao Paulo. En ellas, el precio de la tierra relativamente más bajo, posibilitó, sobretodo en el transcurso de los años 80, a un enorme contingente humano, autoconstruir su morada, arrendar un cuarto o construir una vivienda en terreno de propiedad pública o privada. Es sintomático que la tasa de crecimiento demográfico de la capital, haya caído sistemáticamente, bajando de 5,2% a. entre 1940-50 para un 3% en la década del 80.

Esta es, también, la dinámica presente en el anillo periférico de Sao Paulo, cuyo incremento poblacional pasa de los astronómicos 13% a. en 1960-70 para 3.8% veinte años después [1]. De cualquier forma, sea debido al aumento de precios de la tierra, o al agravamiento del problema de los transportes colectivos, hubo crecientes dificultades de llevar adelante la construcción de la casa propia, aspiración y necesidades básicas para que los grupos pobres tengan una condición de vida menos precaria. Este proceso, conjugado con el desplazamiento de los empleos industriales para fuera del Municipio de la Capital, canalizó parte de la migración para otras áreas del Gran Sao Paulo.

Esto está en el origen del acentuado crecimiento demográfico de municipios como el de Embú (14,3%), Carapicuiba (9,5%), o Jandira (8,0%) transformados en ciudades-dormitorio que representan la frontera del patrón periférico de expansión urbana de la RMSP.

¿Qué es lo que caracteriza a este patrón periférico de crecimiento?[2]. El proceso de periferización, que se expresa en los 1700 km². de mancha urbana que se explaya por la Región Metropolitana - diez veces superior a la existente en 1930- no podría haber ocurrido sin la previa alteración en el sistema de transportes. Este proceso se acentúa durante la Segunda Gran Guerra, época en que también ocurre una profunda crisis habitacional, cuando todavía predomina la moradía de arriendo, cada vez más aislada del escenario urbano con relación a la rápida expansión del ómnibus, vehículo mucho más versátil que el tranvía, en la producción de tierras habitables para la población pobre. Al final, desde el punto de vista de un capitalismo

---

1. Los datos incluidos en esta Introducción, fueron consultados de R. Rolnik, L. Kowarick, N. Somech (e.d) - Sao Paulo: Crisis y Cambio, Brasiliense, 1980, principalmente capítulos I, III y V.
2. Retomo de manera resumida el argumento desarrollado en: Kowarick Lucio -»La Expansión Metropolitana y sus contradicciones en Sao Paulo», Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía, n.7, Madrid, 1985, pp. 38 - 9.

depredador, que producía una ciudad típica del desarrollo industrializado, lo importante era unir moradas edificadas en terrenos abandonados de los beneficios para los locales de empleo: la autoconstrucción pasó, así, a ser la forma dominante de reproducir los trabajadores a bajos costos -antes era el conventillo al mismo tiempo que la venta de estos lotes «clandestinos» lo que generaba grandes lucros inmobiliarios-.

Las áreas más próximas de los centros equipados eran retirados para fines especulativos, originando los «vacíos urbanos», que, tarde o temprano, pasaron a recibir servicios e infraestructura generados por los poderes públicos. Se valoriza así, un vasto espacio de terrenos que permanecían o permanecen vedados a la mayoría de la población. Esta modalidad de producción de espacio, el llamado patrón periférico, de crecimiento urbano, genera zonas que, debido al precio de la tierra, sólo pueden ser destinadas a los grupos de mayor poder adquisitivo: en ellas a un costo económico alto corresponde un beneficio social-medio- en términos de beneficios urbanos-bastante bajo. Por otro lado, en las zonas donde estos elementos están ausentes, que son las únicas a que los mayoritarios grupos pauperizados tienen acceso, el costo económico es relativamente más bajo, en contrapartida, el beneficio social medido en términos de expoliación urbana es extremadamente alto.

Sao Paulo, es dinámico, en términos económicos o demográficos, de organizaciones y luchas sociales y políticas. Lo que hace que las mejoras urbanas lleguen a las áreas desprovistas. Resultado: en ellas crece su precio económico, en la medida en que decaen sus beneficios sociales. En el momento en que ocurre este proceso, hay una valoración inmobiliaria y, en estas áreas, antes accesibles a los grupos pobres, se tiende a expulsar a los originarios residentes y los propietarios que no pudieren pagar el denominado precio del progreso, transformándose en zonas para estratos mejor remunerados. Además, ellos se cierran para el contingente de nuevos moradores pobres, quienes deberán solucionar, en otro local desprovisto de los beneficios, su problema de habitación. Se reproduce, así, un patrón de crecimiento urbano basado en la constante multiplicación de periferias pues siempre son generadas nuevas áreas longitudinales semipobladas de personas y destituidas de los beneficios urbanos.

«Los hombres que construyen sus destinos también mudan el curso de los ríos» [3]. Ríos y corredores, caminos y trochas desviados del trazado y olvidados de la memoria: Fundada en 1926, Villa California, a 29 Km de la Plaza Sé, las márgenes del Tamanduateí, río que da muchas vueltas como se dice en Tupiguaraní. La luz llegó en 1945; cuando se olvida tienen agua para lavar los mismos platos dos veces. Calles pavimentadas, cuatro escuelas públicas.

3.- Este y otro de las exposiciones que siguen en el transcurso de este texto, fueron retirados del libro colectivo elaborado por los alumnos de la Escuela de Comunicaciones y Artes de la Universidad de Sao Paulo: Sao Paulo a las márgenes de Ipiringa, Cap. 1 Villa California: Las vueltas de Río no inspiran a los Hombres, Editora ECA/USP, SAO PAULO, 1991.

«Sao Paulo, la ciudad que más crece en el mundo»: Optimismo desarrollista, 50 años en 5, de la era JK. Crecimiento. Progreso, populismo, época de la «laissez faire» urbana. «Es el precio del Progreso»; desfachatez del milagro económico realizado por un Santo Perverso en la periferia del capitalismo; urbanización depredatoria y espoliativa. Años 80, «La década más que perdida»: el capitalismo pierde su dinamismo, el Estado, gigantesco, e inoperante. Nada funciona, del sistema educacional al transporte urbano. El servicio financiero de la habitación está obsoleto y falla. La previsión social hace agua por todos los lados. El decenio que se inicia parece todavía más tenebroso: desempleo, miseria, estamos quedando para atrás, desesperanza, muchos salen del país, (mejor el trabajo clandestino por fuera).

El área de la ensenada quedó impermeable, no hay vaciamiento en los afluentes. Desechos, basura, contaminación, las aguas desbordaron. Además, en Sao Paulo, todo desborda, todo crece. Los subterráneos de la ciudad se encuentran podridos. Las crecientes se suceden. Horas de congestionamiento, pitos, confusión, escenas de desesperación. ¿No estaríamos, sin saber, apuntando en dirección al Cuarto Mundo?

Municipio que concentra gran parte de la riqueza generada en el país, tercer presupuesto de la Unión, en Sao Paulo, hay una inmensa masa de personas que gana pocos salarios mínimos por mes y vive en una condición urbana de existencia extremadamente espoliativa.

Al final de 1980, 820 mil favelados, distribuidos en 1592 conglomerados, corresponden al 8% de la población de edad: eran 4% en el inicio del decenio. Pobres entre los pobres, hubo un tiempo en que habitaban áreas más centrales, cerca de los locales de trabajo, generalmente de empleo doméstico, la construcción civil o el trabajador autónomo. Valorización de la tierra, especulación. Es preciso «limpiar a la ciudad de su basura», jerga presente en la acción y en el discurso dominante desde el siglo XIX. Efectivizado con gran empeño durante el período de las dictaduras militares y retomado por el fervor Janista, alcalde limpiador de los años 80, las favelas fueron expulsadas para las zonas limítrofes, principalmente Santo Amaro y Campo Limpio al Sur, - región que concentra casi la mitad de las favelas de la Capital-, San Miguel y Gualanazes en el extremo Este y en épocas más recientes, para los Feligreses de O, Pirituba y Pavos al noroeste.

No se piense que la favela es un fenómeno reciente o un trampolín para mejores condiciones de vida. Al contrario, la cuarta parte de las barracas es anterior a los años 70, y muchos de sus moradores no sólo permanecen en ella largos años, como allá llegan después de haber vivido en condiciones habitacionales menos expoliativas. Recientes son las invasiones colectivas y organizadas de minadores, principalmente en las zonas Este y Sur, fenómeno que se agudizó en los años 80 con la crisis económica y el aumento de los arriendos. Se recuerda: para los pobres, la ley que funcione no es la de inquilinato, más la que se convino denominar de ley de selva urbana. Reciente es, también, el esfuerzo de algunas administraciones municipales en urbanizar las favelas, implantando un mínimo de servicios, infraestructura y equipamientos. Más, además de la ausencia de la red de agua y alcantarillado, y de la propia precariedad de las barracas, muchas se sitúan

en las márgenes de los corredores y ríos, sujetas a inundaciones, en terrenos de alto declive y de acentuada erosión. Y allá quedan en una situación de alto riesgo. Barracas casi enterradas, en la creencia de un destino indefendible. Vanalización de una violencia cuotidiana. La pregunta todavía es actual no existe otro fin y otro inicio para la historia de las conciencias enterradas?» [4]

El conventillo es una situación marcada por la gran precariedad habitacional. Amontonados en cubículos, sus habitantes sumaban 820 mil en el inicio de los años 80, 8% de la población de la ciudad; al final de la década, el explosivo crecimiento afecta al 28%,3 millones de personas. Cocentrados en las zonas centrales de Sao Paulo, los conventillos se implantan por toda la capital. En las zonas periféricas es el alineamiento de comodatos que recorren los dos lados del minúsculo terreno, muchas veces autoconstruido por el propietario del lote que encuentra en la forma de arriendo una fuente de renta adicional. En estas situaciones, las observaciones indican que frecuentemente hay personalización de las relaciones entre propietarios e inquilinos, pues los departamentos en comodato son arrendados a amigos, vecinos o del lugar de origen de los dueños, lo que ameniza las drásticas leyes de la selva urbana.

Muchas veces ellos se muestran implacables, lo que abre el tema, todavía poco explotado, de la diversidad de las clases trabajadoras, en este caso, incidiendo en la explotación de los estratos pobres por los asalariados.

En otros casos, se trata de plebe que derrama sobre los moradores de las favelas no incluídos a los grupos de clase media o alta que vitupera en la pobreza de las barracas toda suerte de vicios o malas artes. También están los grupos pobres que consiguieron con muchos sacrificios construir su casa propia, con frecuencia miran la favela próxima como un antro de perezosos y delincuentes:invasores de tierras limpias, contrastando con aquellos que compran un pequeño lote, generalmente clandestino, y con un esfuerzo de 10, 15, ó 20 años edificaron una morada, que además de representar mayor defensa contra las épocas de dolencia y desempleo, constituyen una seguridad en los momentos de vejez y simboliza el suceso de quien venció en la vida.

En el Jardín Macedonia, unión con Embú y Taboao, cuando falta agua, los niños cargan pesados baldes, traidor de los pozos de alguna vecina [5]. En buena parte de las periferias, el agua falta enuna media de 8 horas por día: como se sabe la realidad es extrema y escapa de la camisa de fuerza de las medidas bien compuestas de medio término, de hecho, cuando el agua falta es por varios días. Resultado: no es preciso llamar a SABESP, CETESB u otro órgano público para afirmar que el agua es contaminada, pues, entre otras cosas, para los lados de Parelheiros y Capilla del Socorro, dos terceras partes de las no están conectadas a la red de alcantarillado. Resultado adicional: la

4. L. KOWARICK, M. Carvalhosa, E. Graeff - «Los Ciudadanos de la Marginalidad», in Kowarick, Lucio, La Espoliación Urbana, Paz y Tierra, Rio de Janeiro, p. 183.
5. Sao Paulo: Las Márgenes de Ipiranga, capitulo 7, en el Jardin de Macedonia, idem.

mortalidad infantil en muchas áreas de las periferias de Sao Paulo continúa elevada. Se trata de la perversa trilogía que une desnutrición, contaminación hídrico-ambiental, y dolencias infecciosas, viviendas. Del lado derecho del barrio, un morro. Calles de tierra. Las cunetas son recientes. Se imagina cómo queda cuando llueve, la erosión comiendo pedazos de tierra. Más se puede llegar hasta la 5ª serie, mismo que se tenga que atravesar la favela de Agostiño de Paiva. Del lado derecho del barrio tienen otras seis... «Los niños de la favela quieren caminar, quieren tomar las cosas de la gente. Ellos sólo acumulan confusión. Aquí tienen mucha pelea callejera».

¿Será que los niños del barrio no quieren las mismas cosas? Tener profesión un día, comprar cosas, ropa bonita, los domingos ir a la represa de Guarapiranga con los padres, llevando amigos. En las festividades, ir para Santos o Peruíbe. «Allá es que tienen helados gustosos». Claro que siempre tienen toma-toma y o disimula-disimula, niños y niñas juntos, con mucho lugar que disimular.

En la memoria de los años 40, Jardín Europa era de muchos terrenos baldíos. Toma-Toma, Disimula-Disimula. Cuanta guerra de semilla. Al Frente, el río Bibi, limpio. De otro lado, el Itaim-Bibi, con sus desiertos y moradas pobres, muchas de arriendo, conventillos.

Era prohibido cruzar el río. Los niños desobedecían. A continuación de la 9 de Julio, el río Bibi lo cubrió todo. Tiraron el Bibi, quedó sólo Itaim, con sus predios y comercios, ¿será que los niños de las Macedonias juegan con los chicos y chicas de las favelas? En las periferias no hay mucho que hacer. «Cuando tenía un pequeño parque cerca del río, en la salida de Macedonia, la gente asistía. El circo hace un largo tiempo que no tiene (...) nada para hacer aquí. El barrio es muy aburrido. Yo quedo viendo la televisión todo el tiempo». Aburrimiento o violencia, era preciso no perder el chance de la casa propia,»... así fuese en la Macedonia.

Otra solución de vivienda, para los pobres, es la autoconstrucción, fórmula extremadamente importante a partir de los años 50 y en declinación, por las razones ya expuestas, a partir de la década del 80. Con todo, todavía se contabilizan 2.4 millones de personas en aquello que los técnicos convinieron en llamar «Casas precarias de la periferia»: lotes «clandestinos», carentes de infraestructura, donde se edifican lo que irónicamente se llama "en horas libres", moradas de pésimas condiciones de habitabilidad. Y esto en barrios situados en zonas distantes de los locales de empleo, de difícil acceso, donde lentamente los beneficios públicos van llegando. Muchos años de sacrificio, trabajo en los fines de semana, las noches, venta de feriados, utilización del fondo de garantía, horas extras, disminución del consumo, inclusive alimenticio, todo esto y mucho más, para escapar del arriendo.

Si a los conventillos, favelas y lotizaciones dichas «clandestinas», sumamos 1.7 millones de individuos que viven en inmuebles irregulares se alcanza la fantástica cifra de 7.7 millones de personas: 65% de los habitantes de Sao Paulo fueron lanzados a una situación de ilegalidad por las normas urbanas de la Ciudad.

El auge de la urbanización caótica: el mayor reservorio de agua de Sao Paulo, la represa Billings continúa siendo la destinataria de las alcantarillas

residenciales e industriales de varios municipios de la metrópoli. Desde 1975, una ley de protección de los manantiales procuró controlar y disminuir el índice de ocupación en las áreas vecinas a la represa y en las orillas hídricas a ella tributadas [6].

Esto llevó a una rebaja en el precio de la tierra y, como consecuencia, la proliferación de las lotizaciones irregulares, ilegales y clandestinas. El Poder Público es ineficiente e irreal, la especulación inmobiliaria comanda en buena medida la producción del espacio urbano, el capitalismo natural es depredador usa y abusa de la mano de obra barata. También porque, los pobres sólo pueden morar donde la tierra es barata y por éstas razones, todavía en los años 80, la región fue polo de atracción de un enorme contingente de personas.

Entre 1985-90 despuntaron 182 lotizaciones, cerca de 32 mil lotes que cubren 36 millones de m2. Barrio de Grajaú, lotización Rincón del Cielo. Sólo en este lado de la península, cientos de nuevas construcciones, bien cerca de la represa, sin agua entubada, electricidad precaria: «Escrituras, ni pensar».

Decenas de organizaciones populares que luchan para regularizar las lotizaciones y conquistar beneficios urbanos básicos. Innumerables experiencias, diversas trayectorias, algunas victorias, muchas derrotas y sobre todo caminatas, manifestaciones, hasta campamentos frente a la COHAB, en los bajos del predio Martinelli. Esfuerzo para sumar fuerzas, 4 ómnibus más 2 son 6. Mas los caminos están llenos de desvíos y divisiones. De un lado: «aquí no hay partidos políticos.... Cualquiera que viene y ayuda a las asociaciones, nosotros le ayudamos...». De otro lado: «La asociación de ellos actúa como si fuese una inmobiliaria».

La unificación de luchas sociales en torno de los movimientos con capacidad de transformaciones políticas radicales, es una idea con poco apoyo en la realidad brasilera y latinoamericana. Se sabe que no fueron, no son y difícilmente se constituirán en movimientos que colocarán en jaque, las modalidades de producción capitalista, idea en uso y abuso, en la América Latina, y en la Europa Latina de los años 60 y 70: A final de cuentas las llamadas contradicciones urbanas, alta moda intelectual de aquellos tiempos, perfeccionada por la lectura Altuseriana de Castels, no se pusieron en marcha, ni allá, mucho menos, por aquí.

Con todo, postergada por partidos, iglesias, asesorías técnicas, lideraaas de todos los órdenes y matices, y hasta por especuladores, la cuestión de la autonomía y de la producción cultural de los movimientos sociales urbanos, nuevos y antiguos, continúan con un problema académico y político para configurar una condición más equitativa y eventualmente, una ideal emancipatorio de carácter socialista.

En 1990, estaba programada la compra de 3 terrenos mineros. En la

6. Idem, capítulo 6, Vivir en los Manantiales.

primera las obras no comenzaron. En la segunda... en la tercera, etc. Pueblo desilusionado más incansable: «Los amigos quedan últimos en la fila (...) es hora de volver a la lucha».

La crisis no es únicamente financiera. Devastación ambiental, contaminación hidrológica y dilapidación de personas, paroxismo de la urbanización depredadora: «es manantial y tiene población». La crisis es más profunda y distante. Proveniente de millones de puntos de la mayor Metrópoli de América del Sur, en la Bilings, sin contar con las uniones clandestinas de los alcantarillados, son lanzados 10 m3 de desechos y desperdicios por segundo,cubicaje que alcanza 315 millones de m^3 por año.

Las consideraciones hechas en el decurso de éstas páginas cunducen hacia el punto crucial que tiene relación a la cuestión de ciudadanía. Irregularidad, ilegalidad, o clandestinidad, hacen a un ordenamiento jurídico- institucional que, al desconocer la realidad socio-económica de la mayoría, niega el acceso a beneficios básicos para la vida en las ciudades. No se trata solo de la inconciencia perversa de tecnócratas bien intencionados. Se trata de un proceso socio-económico y político que produce un concepto de orden estrecho y excuyente, y al hacerlo, decreta una vasta condición de sub-ciudadanía urbana.

Esta discriminación y segregación no es importante solo por impulsar la acumulación capitalista a través de una especie de una mejor valoración absoluta urbana. Esta concepción de orden es importante para fundamentar una forma de control social y político a través de una inspección de la vida privada de las personas; el mundo de la confusión, Potencialmente delincuente, y joven, de tez morena o negra, mal vestido, con una apariencia de desnutrido, de preferencia no carga o no tiene un carnet de trabajo y vive en los conventillos de las áreas centrales o en las favelas de las periferias. Sobre estas modalidades de vida, el imaginario social, construye un discurso que investiga la mezcla de sexos y edades, la desorganización familiar, la dudosa moralidad, los hábitos perjudiciales, mirando estos locales como focos que fermentan los gérmenes de la degeneración y la vagancia y de ahí el paso para la criminalidad. O sea; una condición de sub-ciudadanía en lo que constituye el morador urbano. Fuerte matriz que sirve para construir el diagnóstico de la peligrosidad. Personas con las características antes señaladas forman el mayoritario «residuo» que más frecuentemente es humillado, mal tratado, apaleado, preso, torturado o asesinado por la policía que, por estadística, en el Sao Paulo del 90, mató 585 personas. [7].

En este sentido, hay que reafirmar, que la violencia del espacio público, constituye una de las principales características del diario convivir de una

---

7. Vale citar: Distinguir marginales de ciudadanos comunes: «Puede ser hecho con uso de buen senso. Mismo porque el bandido tupiniquim, nuestro bandido (...) tiene tipologia definida: está siempre abajo de la medida. Es desnutrido,mal vestido, subempleado, en fin tiene sintomatologia definida. La apariencia general de los bandidos es idéntica». Conferencia pronunciada por el entonces Secretario de Seguridad Pública del Estado de Sao Paulo, Coronel Erasmo Dias, última hora, 22 de mayo de 1976, p.8.

ciudad como Sao Paulo. No se trata tan solo de la policía y de los bandidos. Es también una vanalidad cotidiana de las horas gastadas en los transportes; el ritmo, la jornada de trabajo y la remuneración resultante. Esto para no hablar del descarte precoz de la fuerza de trabajo y en las señaladas condiciones espoliativas dela vivienda. Además de la violencia en estos y en innumerables otros aspectos, el espacio público es sinónimo de falta de respeto y miedo. Miedo de quedar enfermo, desempleado, accidentado o atropellado, preso, torturado, de ser marcado de marginal o entrar en los caminos de la delincuencia. Falta de respeto de los oficiales de justicia, de las burocracias, a los caminantes y consumidores, de aquellos que son social y económicamente superiores. ¿«Usted sabe con quién está hablando?» [8].

En el ámbito del sistema político la apropiación privada de la cosa pública, solapa las concepciones más elementales de la República, desmoralizando las reglas y valores inherentes a las instituciones democráticas y haciendo del juego político partidista, algo distante, cuando no excluyente, sucio e inmoral, percepciones que tienen una larga dosis de fundamentación en sociedades de largo amparo autoritario, clientelar y oligárquico como un brasilero; el espacio público continúa regido por los «principios de cordialidad» de que nos habló Sergio Buarque de Holanda, cuya fundamentación, lejos de estruturarse en reglas explícitas y universales, se basa en criterios de inclusión y exclusión a derechos y deberes marcados por el favoritismo y, por tanto, por el arbitrio y violencia [9].

El espacio público y el espacio de la sub-ciudadanía. Y en cuanto así fuera, muchos no tendrán derecho a la ciudad.

---

8. Dos otras esenciales: Da Matta, Roberto - Carnavales, Malandrines y Héroes, 5 edición, Editora Guanabara, Río de Janeiro, 1990 y La Casa y la Calle, editora Guanabara, Río de Janeiro, 1982.
9. Buarque de Holanda, Sergio , Raices de Brasil. Librería José Olympio Editora, 10 edición, Río de Janeiro, 1976.

PLAN DIRECTOR URBANO

RAQUEL ROLNIK

Traducción: Arq. Luis H. Echeverría Pérez

DESAFIO PARA LA GESTION DE LA CIUDAD BRASILERA DE LOS AÑOS 90

En Brasil, la institucionalización de la planificación urbana en las administraciones municipales se diseminó a partir de la década del 70, con la misión de promover el desarrollo integrado y equilibrado de las ciudades.

El crecimiento y modernización de la red urbana, una de las metas políticas de los gobiernos militares de aquel período, debería ocurrir de forma racional y controlada a priori de modo que no se produjecen los «desvíos» (como la tugurización y las precarias condiciones de infraestructura) que crecían en aquel momento consecuencia de un desarrollo urbano acelerado.

El cuadro de la red brasilera de las ciudades de aquel momento, reflejaba el proyecto urbano de los gobiernos militares. El concepto clave de esta intervención, en el espacio del país era el de la integración nacional: completar la ocupación y unificación del país, sobre una organización territorial urbano-industrial y capitalista. Para eso grandes proyectos de conexión vial en carreteras, pretendieron penetrar en el centro y llegar a las fronteras del país, al mismo tiempo en que polos económicos fueron creados (petroquímicos, siderúrgicos, etc.) y se invirtió lentamente en infraestructura (hidroeléctricas, puentes, puertos) etc.

El financiamiento de este proyecto se dio a través de la centralización de recursos a nivel federal y de la internacionalización de la economía (sea a través de la multinacionalización o de los empréstitos externos). El modelo se completó con la concentración de la renta (el «pastel» que creció sin jamás

En el rastro de los grandes proyectos, una inmensa población se trasladó: cada nueva porción del territorio atacada por el capital, significaba la producción de nuevos flujos migratorios. Todo esto produjo la red diversificada de centros urbanos del país.

Esas ciudades complejas y modernas, son un desastre desde el punto de vista ecológico y social, caracterizadas por la ocupación depredadora del territorio y por la formación de inmensas «ciudades paralelas» precarias, clandestinas, ilegales, subequipadas.

En este período comenzaron a producirse los «planes directores de desarrollo integrado», obligatorios para la obtención de recursos federales para inversiones urbanas, cada vez más inaccesibles para las administraciones locales, a medida que se procesaba la centralización política y financiera del país.

Durante el período autoritario, con el agotamiento del poder legislativo y la desarticulación de la sociedad civil, la planificación se fue tecnificando y aislando cada vez más, encuadrado y limitado por la visión centralizada y tecnocrática que dominaba el sistema de planificación y gestión del país como un todo.

El aislamiento de la planificación y su separación de la esfera de la gestión, provocó una especie de discurso esquizofrénico en las administraciones - de un lado los planes reiteraban los patrones, modelos y directrices de una ciudad racionalmente producida, de otro el destino de la ciudad era negociado, día a día, con los interéses económicos, locales y corporativos a través de instrumentos como corrupción, cohecho, u otras formas de presión utilizadas, por los que conseguían tener acceso a la mesa centralizada de decisiones.

La concepción de la planificación urbana correspondía a la idealización de un proyecto de ciudad del futuro, que sería ejecutado año a año hasta llegar a un producto final, («modelo de ciudad deseada»). Su punto de partida era la definición de patrones «adecuados y aceptables» de organización del espacio físico, que se consubstanciaban en una serie de inversiones públicas y de una legislación de uso y ocupación del suelo subsiguiente del modelo urbano adoptado. El plan se empeñaba en la conducción por parte del poder público municipal del proceso de crecimiento y desarrollo urbano mediante inversiones en transportes, sistema viario, infraestructura y equipamientos públicos y de control, sobre la acción de los agentes privados a través de disciplinas de uso de suelo, sobretodo vía zonificación.

Hoy en Sao Paulo, por ejemplo, (y esto seguramente no es diferente para otras ciudades brasileras) 70% de la ciudad real, no tienen nada que ver con las normas y padrones vigentes en el zonificación y en la legislación de ocupación de suelo de forma general, que correspondería al modelo propuesto por el plan. Esto cuestiona, de modo irrefutable, la eficacia de la planificación y sus instrumentos.

Entre planificadores, esta ineficacia es justificada como ausencia de voluntad política de los gobernantes en imponer el proyecto contenido en el plan de la ciudad y/o suceptibilidad de los gobiernos con prácticas éticamente condenables, como la corrupción. Según este punto de vista, el plan es bueno

en sí, en la medida que formula el desarrollo de una ciudad «armónica», lo que es dañino es la sociedad (que corrompe) y el gobierno (que desvía el camino propuesto).

En la verdad, por detrás de este concepto de Plan y sus instrumentos, existen concepciones políticas y visiones del modo de organización del espacio urbano que a nuestro modo de ver, son altamente cuestionables.

En primer lugar, desde el punto de vista político, la idea del Plan Director como proyecto acabado de ciudad del futuro que dirige su desarrollo presente, supone la idea de un poder central asociado a un Estado ultra fuerte y capitalizado, que impone y controla este proyecto sobre el conjunto de los ciudadanos. Ahora sabremos cual es la intervención contradictoria de la sociedad civil que construye y transforma la ciudad; la utopía de un proyecto concluído de ciudad corresponde a la utopía de un Estado absoluto. Aquí muere la política, es destruída la sociedad civil, crece la burocracia.

A ésta visión corresponde también una forma de relación del ciudadano con la ciudad que ve el espacio público como propiedad privada del Poder Público (o del Estado) y jamás como una responsabilidad colectiva de los ciudadanos. Es el tema del control de sectores de ciudad que huyen de los patrones deseables, es formulado como «Problema Urbano» que cabe al Estado «diagnosticar» y resolver.

En el fondo, esta concepción enmascara la realidad concreta del Estado Brasileño (especialmente en su dimensión urbana) que ni invierte (por incapacidad financiera), ni regula (por incapacidad administrativa de un efectivo control y hasta por imposibilidad de controlar todo) e, invocando la racionalidad, disimula el papel que de hecho desempeña en las ciudades: canalizar y direccionar para la apropiación privada o inversión colectiva.

Allí reside la contradicción esencial de la concepción «clásica» de la planificación urbana en general y del Plan director en particular.

La ciudad real es producto de la acción contradictoria de una multiplicidad de agentes públicos y privados. La definición de los rumbos de la ciudad depende fundamentalmente de la acción y relación política que se establece entre estos agentes. Hay por tanto una lógica de producción de lo que apararentemente es calificado como desorden urbano. Es preciso considerar ésta lógica y percibir de qué manera las propuestas contenidas en los planes son apropiadas por ella. Uno de los elementos escenciales de ésta lógica es el proceso de valoración inmobiliaria.

En primer lugar, los procesos de valoración inmobilaria son formas concretas de transferencia de renta de los más pobres hacia los más ricos, en la medida en que las inversiones públicas pagadas por todos (y el trabajo colectivo de producción de la ciudad de manera general) valorizan la tierra urbana haciendo que ésta quede en manos restringidas y concentradas generando, al mismo tiempo, áreas «carentes» de éstas inversiones. En este sentido es posible entender por qué las inversiones públicas jamás alcanzan a quien deberían alcanzar; la mejora de un espacio eleva el precio de la tierra y excluye a quien no tiene dinero para apropiarse de ella. Esto se deriva de la existencia de la propiedad privada y del concepto de espacio urbano como mercadería y reserva de valor. El peligro está en el engaño de la eterna falta

de inversiones en infraestructura y equipamientos, sin atenerse al proceso que reproduce ésta carencia. Para dar un ejemplo, resolvemos calcular cuántas personas podrían entrar en el espacio que ya posee infraestructura, transportes y equipamientos básicos en la ciudad de Sao Pau(utilizando áreas vacías y subutilizadas y construyendo en el área del terreno en éstas localidades) llegamos a la asombrosa cifra de 8 millones de personas a más de quienes ya moran allí, o sea, la totalidad de la ciudad tugurizada (convertida en favelas), periférica. Esto quiere decir que desde el punto de vista de la disponibilidad de espacio e infraestructura que ya existe, hoy en la ciudad no precisaríamos tener una periferia desequipada,ni favelas, ni ocupaciones en las márgenes de represas de agua, ni implantaciones en áreas de riesgo.... Por tanto no se trata de la falta de infraestructura, más de su distribución y apropiación. En segundo lugar, la legislación urbana (o código de obras, la ley de zonificación, la ley de parcelamiento) no es «inocente» en relación al proceso que hemos descrito arriba.

Aparentemente, las normas urbanas expresan patrones «ideales» o «deseables» de ciudad, sin embargo contienen un proyecto adaptado a la lógica de ocupación capitalista de la tierra y a la micropolítica familiar burguesa.

Esta cumple un doble papel en relación a los procesos de valoración inmobiliaria: de indexadora de los mercados inmobiliarios que actúan en las ciudades (y claro, no hay un mercado, más innumerables -formales e informales, legales y clandestinos) y definidora de los territorios que entran a la ciudad «legal» y a la ciudad «ilegal» (favelas, tugurios, lotizaciones clandestinas, asentamientos, etc.). El 70% de la ciudad de Sao Paul es ilegal, irregular o clandestino en relación a las normas urbanas, representa una situación de subciudadanía ya que para los ilegales no hay derechos urbanos (a equipamientos, infraestructura, etc.) que para los «legales» son automáticos.

Hay mecanismos urbanos de producción de exclusión y que la disciplina del uso de suelo interfiere decididamente en este proceso.

Podemos citar un ejemplo concreto, extraído de la normatización de Sao Paulo, para ilustrar lo que acabamos de afirmar. La ley de zonificación diferencia la capacidad o potencial constructivo de los terrenos en la ciudad.

En Sao Paulo 82,7% de los terrenos pueden construir hasta una vez su área; en apenas 10% de la ciudad este coeficiente es 4, lo que corresponde también al máximo del potencial. Esta diferenciación de coeficientes provoca dos fenómenos fundamentales en la formación de los elevadísimos y excluyentes precios de terrenos en la ciudad. Otro ejemplo, es el descaro con que la zonificación asume la segregación socio-espacial al delimitar una zona donde es permitido construir solo mansiones unifamiliares.

De manera más total, los códigos de obras y leyes de parcelamiento que tienen como paradigma la micropolítica familiar y social burguesa, nos impone (en nombre de «democrática» regla igual para todos!) en cuanto el modelo para el conjunto de cuerpo social.

El resultado es la producción de dos tipos de ciudadanos: la minoría, legalizada, de acuerdo con la norma de la mayoría, excluida, «marginal» o«alejada»

Con este cuadro llegamos al final de la década del 80. Una planificación urbana absolutamente desacreditada (hasta por los propios planificadores!) y por otro lado la democratización de la gestión municipal en el orden del día de la agenda política del país. Para analizar mejor este momento es importante reconstruir la relación de planificación/gestión en el interior del proceso de transición democrática.

En la década del 80, con la crisis del milagro y del cuestionamiento del orden político institucional del país, la cuestión urbana se politizaría y entraría en escena en la disputa por el espacio, actores invisibles en la política hasta entonces.

La politización de lo urbano se remonta a la propia constitución de un territorio popular. Durante los años de expansión de las periferias, en cada barrio nuevo precario que se formaba, micromovimientos reivindicatorios se organizaban para conseguir agua, luz, o la extensión de la línea de transporte para el local.

El interlocutor de estos movimientos fue siempre, el poder público, de quien se esperaba poder obtener las mejoras deseadas. Toda una red de intermediaciones políticas se constituyó desde ahí, marcando el renacimiento del clientelismo y populismo como una forma de relación de la sociedad civil con sus representantes cuando se comenzaba a dar la abertura democrática.

Sobre ésta perspectiva, bienes y servicios urbanos se transforman en estratégicas monedas de cambio, capaces de asegurar votos o determinar esferas de control político.

Esta politización significó que la intervención del poder público en la ciudad pasó a ser también imitado, dependiendo del arco de alianzas que sustentaba cada administración, en atención a las reivindicaciones formuladas por los movimientos sociales y como respuesta a la presión de la «base». Es importante resaltar que la politización de la cuestión urbana no implicó la politización de la planificación. En verdad, los grandes choques en la política urbana en la década del 80 se dieron en cuestiones inmediatas y particulares, respondiendo a intereses locales y corporativos. Los principios y presupuestos generales de la planificación «superiores» y abstractos, no se dejaron contaminar, por estos choques, hasta porque sus colocaciones puntuales e inmediatas, jamás se formularon explícitamente en cuanto a patrones y principios alternativos.

Este es, evidentemente, el sistema de planificación y gestión que más se presta al clientelismo y corrupción, un intrincado complejo de reglas generales del juego que ningún ciudadano domina (planos globales y regionales, códigos de obras, leyes de zonificación, legislación de parcelamiento, etc.) y la guerra de influencias en las decisiones cotidianas.

Por todas éstas razones hoy es fundamental repensar el sentido y forma de intervención del poder público en la ciudad, retomando la planificación y sus instrumentos.

La producción de un nuevo cuadro jurídico institucional, abierta por el proceso constituyente y la redemocratización del país, trajeron a tono la oportunidad de revisión de las formas y los contenidos de la planificación. El tema de reforma urbana que resurge al final de la década en las entrañas del

debate constitucional en la tarea de las entidades y movimientos populares, cuestiona y politiza a la planificación, en la medida en que trae para el centro del debate los temas de la función social, de la propiedad, de la justa distribución de los bienes y servicios urbanos, la gestión democrática y de la recuperación ambiental de la ciudad. La reacción de los constitucionalistas a las propuestas de reforma urbana fue la de traer a la superficie la idea de la obligatoriedad de los planes directores para municipios con poblaciones arriba de 20.000 habitantes. Frente a la reivindicación de explicación de la función social de la tierra urbana, resurgió la idea de que «Ciudad que cumple con su función social es una ciudad bien planificada». Con esto los planes directores ganaron una nueva dimensión. A ellos les cabe, en el ámbito de cada Municipio, definir que formas de apropiación y uso de la tierra corresponden a su función social. Estamos delante de un nuevo perfil de plan: no se trata solo de la introducción de nuevos ingredientes a las viejas fórmulas, sino de la reconceptualización de la planificación como instrumento de democratización de la cuestión y de la intervención en la lógica concreta de la producción de la ciudad.

Es preciso romper la distancia que separa la esfera técnica de la planificación de la esfera política de la gestión; los conflictos y los choques cotidianos de las grandes directrices y principios de organización de la ciudad. Es preciso abrir la discusión sobre los patrones y normas de apropiación del espacio para la interlocución de los agentes directamente envueltos en la disputa por ellos; es preciso repensar el propio papel de estos agentes, inclusive de la esfera e instrumentos de intervención del poder público en la organización del territorio.

Hay que desmitificar el plano del largo plazo, dejando de atribuirle el plan mágico de arreglar el desorden; ningún plan estratégico por más técnicamente bien realizado o hecho que sea, consigue instituir la transformación estructural de la ciudad.

La distribución de la renta, la transformación del modelo industrial y privado de ocupación del territorio, la reversión de la hegemonía del uso de la tierra como reserva del valor, no serán cambios instituidos por planes, más que por los impulsos y movimientos de cambio que ocurren u ocurrirán en la sociedad. La Planificación, más que un modelo de «buena ciudad» debe ser un instrumento que pueda ser usado por la sociedad en sus movimientos de transformación. Para esto es preciso que los agentes sociales que producen y disputan el espacio urbano conozcan y se apropien de la planificación, explicitando sus posiciones con respecto a las reglas básicas del juego para la apropiación del territorio.

Al contrario del Plan, como proyecto acabado de la ciudad, que se traduce en un conjunto de inversiones públicas que se constituirán en señalización indexadora del mercado inmobiliario, sin tocarse en la lógica de la apropiación privada de las inversiones, proponemos el plan como pacto que define una intervención directa en este proceso.

El eje de este proyecto, es la definición clara de la función social de la ciudad y de la propiedad, la formulación de una relación ciudadano/ciudad donde la construcción y mantención del espacio y equipamiento públicos, se

definen como responsabilidad colectiva, rompiendo con la noción de espacio público como «propiedad privada» del Estado; abriendo las normas urbanas para la emergencia de formas de organización de diversos territorios, alejando así la homogeneización totalitaria y posibilitando mayor autonomía y control locales.

El proceso de elaboración del Plan Director de Sao Paulo, siguió ésta concepción. Su punto de partida fue la revisión conceptual y metodológica de los planes directores vigentes y propuestos, así como de los instrumentos legales pertinentes y los aspectos de las nuevas exigencias constitucionales.

Se evaluó de forma crítica la efectividad de los planes directores, así como de sus instrumentos.

La ciudad es producida por una multiplicidad de agentes públicos y privados y considerando la coyuntura actual de crisis económica y penuria de los recursos públicos, de nada nos valdría un plano como modelo de la ciudad ideal, consubstanciado en un conjunto de obras públicas, que, si fuesen implantados generarían nuevos potenciales de aprovechamiento del suelo. Sin horizontes posibles de ejecución de éstas intervenciones, dos alternativas restarían todo para quedar como está y por tanto la ciudad se deterioraría cada vez más o lo que es más grave - nuevos parámetros conducirían a la expansión de la ciudad sin correspondencia alguna con las inversiones necesarias para ello.

El papel del Plan Director para Sao Paulo apunta un conjunto de reglas que articulan la acción de estos agentes, estableciendo formas de recuperación inmediata de la ciudad, basadas en el poder de manipuleo que el propio proceso cotiadiano de producción del espacio urbano posee.

Desde la revisión conceptual y metodológica, trabajamos en seminarios y grupos de trabajo abiertos y procuramos, a cada paso avanzado en la formulación de la propuesta, someterla a la discusión por el mayor número posible de interlocutores. Para eso contamos con un trabajo colectivo que envuelve no sólo a los técnicos de la Secretaría de Planificación y de toda la administración municipal, sino a los técnicos de las demás esferas de administración pública, científicos de las universidades, ciudadanos vinculados a movimientos populares, asociaciones barriales, entidades representativas de la sociedad civil y empresarios de los más variados sectores de la producción. se hizo un esfuerzo para producir un cuadro actualizado de la situación de la ciudad, que dé cuenta de las nuevas características de configuración urbana, así como presenta al conjunto de agentes productores del espacio urbano un cuadro de informaciones que subsidiasen toda la discusión del plan. Para esto fue publicado un libro «Sao Paulo: Crisis y Cambio», así como un conjunto de diapositivas que sintetizan las principales informaciones del libro.

A partir de la lectura de la ciudad y de la definición conceptual del plan lanzamos un primer documento «Perfil y procedimientos para discusión», que, después de discutido, sirvió como base para la elaboración de una « Pre-Propuesta». Después del debate de la Pre-propuesta con más de 60 entidades, formulamos una primera versión del Proyecto de Ley del Plan que

enviada a las secretarías, entidades y órganos participantes del proceso, recibió enmiendas y contribuciones, muchas de las cuales fueron incorporadas al proyecto.

La intervención propuesta, tiene como estrategia principal establecer un mecanismo que al mismo tiempo, racionalice el uso de la infraestructura urbana, potencializando las inversiones realizadas y que distribuya los tributos y beneficios de las obras y servicios de la infraestructura urbana, de forma que recupere a la colectividad, la valorización inmobiliaria resultante de la acción del Poder Público.

Se trata de una estrategia de intervención del mercado inmobiliario formal de la ciudad, en el sentido de disminuir la incidencia al costo de la tierra en la producción del espacio construido, estimular la producción habitacional de la clase media y media baja, descentralizar las inversiones inmobiliarias, sobretodo en la producción del espacio comercial, industrial y de servicios.

El plan tiene como estrategia una interferencia en el mercado inmobiliario informal, introduciendo legalidades correspondientes a sus varios segmentos.

Finalmente, se tratan las cuestiones sectoriales (sobre todo los problemas ambientales y de transportes) como producto de una lógica de ocupación del espacio, introduciendo nuevos parámetros para la producción cotidiana de la ciudad al contrario de las obras «correctivas» para las «fatalidades» producidas por este proceso.

La concretización de esta estrategia, está en la introducción de un nuevo régimen urbanístico que substituye la zonificación y que tiene como líneas básicas:

1. La separación del derecho de propiedad al derecho de construcción, a través del establecimiento de un coeficiente único de aprovechamiento, igual al área de los terrenos de un estoque de potencial área construída arriba de este coeficiente como propiedad pública. El mecanismo utilizado para esto, es el suelo creado, instrumento que define la posibilidad de densificación como resultado de la inversión pública en infraestructura y , como algo a ser adquirido de la esfera pública.
2. La prohibición de la retención de terrenos con fines especulativos en las zonas dotadas de infraestructura en la ciudad, aplicando lo dispuesto en el artículo de la Constitución Federal, que prevé penalidades y sanciones sobre la mantención de áreas vacías y subutilizadas.
3. El establecimiento de la posibilidad de patrones diferenciados, de uso y ocupación de suelo, a través de las zonas especiales de interés social, que reconocen e incorporan a la ciudad la inmensa parcela irregular, ilegal y clandestina.
4. La incorporación de la estructuración del medio físico en la definición de las formas de ocupación de la ciudad.
5. El dimensionamiento por la oferta de infraestructura y no por la demanda virtual, lo que implica el plan coyuntural de la inversión cero.
6. La introducción de un sistema de planificación en dos niveles, central y local.

El gran desafío que pretendemos enfrentar con ésta propuesta es el de, transformar la planificación urbana de ficción tecnocrática, en algo vivo, plataforma de negociación posible hoy para la ciudad del mañana.

POLITICAS URBANAS Y COMUNALES: INCIDENCIA EN EL DESARROLLO DE LA COMUNA DE SANTIAGO

PATRICIA CONTRERAS ALVARADO
HORACIO ALESSANDRINI SILVA

INTRODUCCION

Para replantear el futuro de la comuna de Santiago es preciso analizar el contexto en que se han desarrollado los gobiernos locales de nuestro país y en especial el Area Metropolitana de Santiago. Los elementos primordiales que han dado forma a la ocupación del territorio y las características básicas de las estructuras que en ella se encuentran, son las Políticas de Desarrollo Urbano que han regulado el uso del suelo, y las Políticas Comunales que a través de diversas leyes, se han preocupado de la administración de una porción del territorio nacional llamado Comuna.

En el caso de la ciudad de Santiago así como el de las grandes ciudades del mundo, las variables socioeconómicas tienen, también, una importancia crucial. Mientras las economías de aglomeración sigan siendo ventajosas, las ciudades seguirán creciendo, lo importante es que lo hagan en una forma organizada de tal manera que permitan un desarrollo a escala humana. Una de las mayores dificultades y por lo tanto uno de los mayores desafíos del próximo siglo será el manejo de los grandes conglomerados humanos (Hachette, D., Valenzuela, P. y otros, 1989).

Aunque en este documento se hace énfasis en la ocupación y administración del territorio comunal, no se puede olvidar que éste está ocupado por personas, «vecinos», que realizan su vida en estos lugares y las

políticas que se implementen deben tener como fin primordial mejorar su calidad de vida.

Como lo señalara A. Toynbee en su comentario al Informe M.I.T. Los límites del crecimiento: «es muy difícil no pensar en nuestro provecho inmediato y subordinarlo a un futuro más remoto. Pero al menos podemos pensar en beneficio de los hijos que hemos traído al mundo, sentir la responsabilidad con ellos contraída. Y si pensamos en los niños que van a llegar al año 2050, como mis dos bisnietas, al punto debemos proponernos un designio muy diferente y tomar de una vez por un camino muy distinto del que ahora seguimos. Esto nos va a ser muy difícil y doloroso pero con seguridad no es imposible» (Aparece en Hachette, D., Valenzuela, P. y otros, 1989 p. 2).

La Municipalidad de la comuna de Santiago, parte integrante de la ciudad de Santiago o Area Metropolitana, preocupada por los problemas crecientes derivados principalmente de la expansión de la ciudad y teniendo conciencia del potencial que le brinda la legislación municipal para influir en el desarrollo comunal, decide diagnosticar su situación para planificar su futuro.

Bajo esta perspectiva, la Municipalidad contrata un estudio para elaborar un Plan de Desarrollo. Teniendo como base este documento organizó en el año 1990, durante 7 meses, diversos cabildos y encuentros que culminaron en diciembre con la Convención de Santiago. En esa oportunidad el alcalde de Santiago, Jaime Ravinet de la Fuente, dijo a los participantes: «Quisiera invitarlos hoy día a emular lo que hizo Vicuña Mackenna[1], hace poco más de cien años cuando reformulando y rediseñando la ciudad, gestó un Santiago para el siglo XX»

«En las postrimerías de nuestro siglo, podemos aprovechar esta fuerza creadora desplegada en los Cabildos y dar paso a la ciudad de Santiago del siglo XXI». Esto no es tarea solo de las autoridades, «es una tarea para la gente y para todos sus habitantes...¡Santiago es tarea de todos!» (Municipalidad de Santiago, 1990).

DESCRIPCION Y DIAGNOSTICO DE LA COMUNA DE SANTIAGO

Antecedentes Generales

Según la división política-administrativa, el territorio de la República de Chile se divide en trece regiones, las regiones en 51 provincias y éstas en comunas. En el país existen 335 comunas a las que hay que agregar otras nueve que se crearon recientemente en el Area Metrolitana, a partir de la división de las antiguas, pero que aún no se encuentran en funcionamiento.

El gobierno y la administración superior de cada región residen en un

1. Benjamín Vicuña Mackenna fue Intendente de Santiago entre los años 1872 y 1875.

intendente regional que es asesorado por un Consejo Regional de Desarrollo (COREDE). En las provincias, la autoridad superior es el gobernador provincial, quien está subordinado al intendente regional. Las comunas están administradas por las municipalidades y la autoridad superior es el alcalde.

La Región Metropolitana está constituida por un Area Metropolitana[2] y provincias. El Area Metropolitana se divide en 32 comunas incluidas las recién creadas.

Dentro de las comunas existe otra división que tiene importancia para el manejo territorial de las comunas, estas son las unidades vecinales. En ellas los residentes eligen representantes, encargados de llevar las inquietudes de la comunidad a la Municipalidad y de organizarla para actividades que estimen de beneficio para del sector que representan.

La Comuna de Santiago [3]

La ciudad de Santiago, en 1991, cumple 450 años y la historia de más de 350 de éstos transcurren dentro del actual territorio de la Comuna, solo en los últimos 100 años, que corresponden, a la expansión residencial, se exceden los límites actuales.

La ciudad colonial del siglo XVI ya define lo que en la actualidad es el corazón de la metrópoli y del país. La ciudad se ubica, geográficamente, a los pies del cerro Santa Lucía entre el río Mapocho y la Cañada teniendo su centro político, administrativo y social en la Plaza de Armas.

La Constitución de 1810 designa a Santiago como la capital de la República, durante el siglo XIX se va convirtiendo progresivamente en el centro político, administrativo, económico y cultural del país. Con esto se inicia un período de rápido crecimiento poblacional, llegando a fines de siglo a los 250 mil habitantes desbordando sus límites tradicionales y concentrando en el núcleo central las actividades señaladas.

Durante el siglo XX se produce un crecimiento sin precedentes de la ciudad, surgiendo en la periferia (1891), nuevas comunas que enfatizan el rol central de Santiago. Se vive en la periferia pero se trabaja, se toman decisiones, se compra y se recrea, en «el centro».

En las últimas décadas se produce una nueva expansión de la periferia a través de vivienda social y básica, producto de políticas habitacionales del gobierno central, y por la consolidación de barrios residenciales de la clase alta y media. Los sectores de bajos ingresos siguen dependiendo, funcionalmente, del centro; en cambio los de ingresos medios y altos comienzan a consolidar los primeros subcentros comerciales y de servicios altamente competitivos con el centro.

---

2. El Area Metropolitana ocupa una superficie de 2.000 Km2. Tiene una población de 4.388.313 habitantes que corresponde al 33.3% de la población nacional.
3. Los antecedentes que aquí aparecen son un resumen de las «Bases Estratégicas para el Desarrollo de la Comuna de Santiago» documento que está en elaboración.

Estadísticas básicas [4]

La Comuna tiene una población de 283.997 habitantes, que corresponde al 6.5% de la población de la Región Metropolitana. Se caracteriza por tener una evolución demográfica negativa, la tasa media de crecimiento para el período 1970 - 1982, fue de - 2,60. La superficie es de 37,40 Km² con una densidad de 7.594 Hab./Km² que es baja en relación al resto de las comunas del Area Metropolitana (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1991).

La comuna está subdividida en 82 unidades vecinales las cuales se encuentran agrupadas en 9 agrupaciones vecinales.

Situación actual y perspectivas de desarrollo [5]

La Comuna de Santiago tiene un papel fundamental como centro nacional y regional de gobierno, de actividades económicas y de servicios públicos y privados.

Desde el punto de vista de su organización espacial presenta, por una parte, un triángulo central (núcleo fundacional) que alberga las funciones de gobierno, negocios y servicios, y por otra, un sistema de barrios mixtos con identidad propia, en los cuales la vivienda coexiste con las actividades económicas.

Los barrios son sectores dotados de urbanización, equipamiento y de buena accesibilidad. Sin embargo, presentan un grado de deterioro importante como resultado del cambio del uso del suelo, mala conservación de la edificación y del equipamiento y problemas de seguridad.

Para analizar los aspectos que se consideran más relevantes a continuación se señalan a las cuatro funciones que se estima que caracterizan la Comuna.

Funciones asociadas al centro político, administrativo y de servicios

En la Comuna se localizan las sedes del poder ejecutivo y el poder judicial, los ministerios, las sedes nacionales de los partidos políticos, asociaciones gremiales y sindicales.

Es el principal centro financiero del país ya que en la Comuna se encuentra la bolsa de valores, las casas matrices de la mayoría de los bancos y en general de las instituciones financieras. En la década del 80 esta actividad concentra más del 50% del total edificado en el Area Metropolitana.

---

4. Estos antecedentes corresponden a la actual comuna de Santiago. Con la nueva división queda con una superficie de 22,3 km², una población de 172.818 habitantes y una densidad de 7.750 Hab/Km². (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1991). El número de unidades vecinales desciende a 57 y las agrupaciones vecinales a 7.
5. Resumen Bases Estratégicas... ver pie pag. Nº 5.

La Comuna es el principal centro comercial, se desarrolla un comercio muy activo y de alta calidad que abarca todos los rubros de esta actividad y con una creciente especialización hacia el área central. En la década mencionada más de un tercio del total edificado en el Area Metropolitana se construyó en la Comuna.

En el aspecto cultural y educacional la Comuna juega un papel de primera importancia a nivel regional y nacional. En lo cultural concentra a establecimientos de mayor jerarquía como el Teatro Municipal, Bibliteca Nacional, Palacio de Bellas Artes y los principales teatros, cines y museos.

En lo educacional concentra a las casas centrales de la mayoría de las principales universidades y a los colegios de educación media y básica de mayor tradición, atiende a la población escolar de su territorio y a un número muy importante proveniente de otras comunas. También concentra un número importante de establecimientos de capacitación para mandos medios en los más diversas áreas del conocimiento. En la década del 80 en la Comuna se construyó el 15% de la superficie dedicada a establecimientos de educación básica y media del Area Metropolitana.

Para la atención en salud, la Comuna cuenta con importantes centros de atención especializada.Estos prestan servicios a grandes sectores de población de recursos bajos y medios que residen en otras comunas de la Región, especialmente de las zonas poniente, norte y sur. En la década anterior el 40% del total de construcción del Area Metropolitana, en este rubro, se localizó en la Comuna.

En el aspecto turismo y recreación la Comuna posee el mayor equipamiento hotelero y turístico a nivel nacional con variados y numerosos centros de atracción. Además, cuenta con las más importantes áreas de esparcimiento al aire libre de tipo urbano, que alcanzan a las 230 hectáreas de áreas verdes.

Función residencial

La Comuna tiene una población superior a los 280 mil habitantes pero, 3 millones de personas la atraviesan cada día, de ellas 1,5 millones vienen a la Comuna y 800 mil vienen o realizan sus actividades diarias en el triángulo central.

En los últimos 50 años ha sufrido una pérdida permanente de población residente la que ha disminuido desde aproximadamente 600 mil personas, a la cifra actual cercana a 300 mil.

Los estudios realizados concluyen que por sus características y nivel de equipamiento la Comuna tiene una gran capacidad para atraer población e incluso atraer residentes pero, por períodos cortos de tiempo. Es interesante destacar que la Comuna resulta un lugar atractivo para vivir para jóvenes, matrimonios jóvenes y ancianos y de preferencia de los sectores de ingresos mediano y bajos (72,7% y 24.9% respectivamente).

Un reflejo de la disminución de la población es el descenso del parque de viviendas que se observa en la Comuna, en la última década.

Función industrial

La Comuna se especializa en industrias de los rubros textil, vestuario y calzado, imprenta y reproducción y piezas y partes de maquinarias. La mayoría de ellas es de tamaño pequeño y mediano (de 5 a 50 empleados) tendiendo a desaparecer las grandes y a disminuir las más pequeñas.

Cada tipo de industria tiene un patrón de localización más o menos definido en el espacio comunal y todas tienen una fuerte orientación hacia las economías externas que les ofrece la Comuna.

Como complemento a la actividad industrial la Comuna presenta un gran número de talleres y bodegas. Estas últimas están también muy relacionadas con la actividad comercial.

Función transporte y estructura vial

La Comuna atrae 1,5 millones de usuarios que se movilizan de los más diversos sectores del Area Metropolitana y de la Región. Los movimientos se ordenan en corredores radiales desde el área central siendo la vialidad principal de la Comuna, una parte importante de la red vial básica de Santiago que junto con el ferrocarril metropolitano, conforman la red de transporte de la ciudad.

El sistema vial presenta graves problemas de congestión que provienen de lo irracional de su utilización. El problema se ha agudizado en la última década debido a que se decretó la libertad de tarifas y de recorrido; como resultado la totalidad de los recorridos de buses cruzan el centro y el parque está sobredimensionado. Esto ha generado enormes problemas de circulación que inciden en forma importante en la contaminación ambiental de la ciudad.

Potencialidades y dificultades para el desarrollo de la Comuna de Santiago

La Comuna tiene grandes potencialidades que guardan directa relación con el rol histórico de núcleo central que alberga las actividades más relevantes en los ámbitos de gobierno, servicios (salud, educación y servicios personales), comercio, finanzas y cultura. Además, concentra actividades cuya importancia reside en que se manifiestan en forma masiva; es así como tenemos un elevado número de pequeñas y medianas empresas y una gran cantidad de comercio de tamaño menor.

La concentración genera importantes economías externas que inducen a la localización de nuevas actividades en un proceso que si no fuera por las externalidades negativas que genera, teóricamente sería ilimitado.

La Comuna, también, ofrece importantes ventajas para la localización residencial en sectores con marcada vocación habitacional ya que cuentan con una excelente infraestructura y equipamiento urbano. Sin embargo, la realidad demuestra que estas ventajas no son lo suficientemente fuertes como para sobrepasar las externalidades negativas que presenta la Comuna.

Dentro de las dificultades que se presentan para continuar o quizá retomar la senda del desarrollo se encuentran problemas como deterioro

urbano, elevada contaminación ambiental, congestión vehicular, inseguridad. Estos problemas hacen que Santiago presente una imagen poco atractiva para el residente y para el usuario.

Es posible pensar que la imagen de dinamismo que aún presenta la Comuna sea el resultado de la inercia que conlleva el ser el centro tradicional de decisiones políticas y económicas. Pero las condiciones de deterioro y de pérdida permanente de población son claros indicios de un freno a su desarrollo que la conducirá a un deterioro sin retorno.

El contraste entre las grandes potencialidades y las grandes dificultades que aquí se han presentado no son sólo el resultado de los errores o acierto de las acciones de los distintos actores del quehacer comunal, sino también tienen su origen en los problemas que genera el complejo desarrollo de una metrópoli con casi 4,5 millones de habitantes.

POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y SU INFLUENCIA EN EL NIVEL COMUNAL

En los últimos treinta años la política urbana chilena se ha movido entre dos situaciones extremas. Por un lado, en la década del 60 y principios del 70, se fue imponiendo la idea de un ordenamiento urbano centralmente dirigido que regulara y corrigiera las tendencias espontáneas del crecimiento. Posteriormente, desde la década del 70 al 80, se pasó a aplicar un modelo de organización neoliberal basado en el retorno pleno a la economía de libre mercado (entre lo que se encuentra la liberación del mercado del suelo urbano); reducción del intervencionismo estatal mediante la privatización de sus empresas y la desregulación de la economía; la reestructuración global de los procesos de trabajo (modernización de la producción y de las demás esferas de la actividad económica, nueva división internacional del trabajo, etc.); y la reorganización de relaciones entre empresas y trabajadores (Matas, C., 1984; Pradilla, C., 1990).

Sin embargo, ambos modelos tan diferentes, curiosamente han coincidido en promover la expansión urbana. El problema habitacional ha sido enfrentado en ambos casos, por la vía de la expansión de la periferia para ocupar los terrenos más baratos y así reducir los costos de la vivienda (Matas, C., 1984) maximizando el número de ellas con los recursos disponibles. Estos terrenos reúnen las peores condiciones urbanas por lo que deben necesariamente articularse con otros sectores de la ciudad y especialmente con el centro, donde obtienen la infraestructura y equipamiento que requieren (Trivelli, P., 1987).

La política liberalizadora tuvo su máxima expresión cuando a principios de 1979 fue aprobada la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que explicitaba lo siguiente (MINVU, 1981):

- El suelo urbano no es un recurso escaso.
- El uso del suelo lo define su mayor rentabilidad.
- La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

- El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por el mercado.
- Al Estado corresponde proteger el bien común.

Entre las premisas que se plantearon en esta política se pueden señalar las siguientes:

- Para la planificación del desarrollo urbano, aplicar un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal apoyado en normas técnicas y procedimientos de tipo genérico. Los instrumentos técnicos definidos fueron el Plan Regional de Desarrollo Urbano y el Plan Local de Desarrollo Urbano.
- Con respecto de la expansión de las ciudades se planteó eliminar las restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado.
- Para la renovación de las ciudades se planteó la necesidad de legislar en beneficio de los proyectos que promovieran la renovación de zonas deterioradas, especialmente de aquellas ubicadas en las cercanías de los centros principales de las ciudades.

En el caso de la ciudad de Santiago para ser consecuentes con los lineamientos de esta política nacional de liberalizar el mercado de la tierra urbana, se optó por aumentar la superficie urbana legalmente definida [6] en aproximadamente 150%, con el propósito de frenar la especulación y bajar el precio del suelo y de esa forma incorporar a los sectores más pobres de la población (Trivelli, P., 1981).

Esta acción, contrariamente a lo que esperaban sus mentores, provoca una alza violenta de los valores del suelo y una acción especulativa en gran escala (Trivelli, P., 1981). En la periferia de la ciudad los precios en un período de dos a tres años, se duplican o triplican para caer violentamente cuando se inicia la crisis económica a mediados de 1981 (Trivelli, P., 1987).

Las situaciones no esperadas que provocó esta política hacen que a principios de 1985 se plantée que es necesario «proceder al ajuste o rectificación de la planificación empleada hasta ahora» (MINVU, 1985).

La nueva política plantea lo siguiente:

«Dado que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por si solas para implementar este desarrollo y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes alcancen un estándar aceptable de habitabilidad.Esto solo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del Desarrollo Urbano, que concilie desde una

6. Por el Decreto Ley No 420 de noviembre de 1979 la superficie urbana del Area Metropolitana se incrementó aproximadamente desde 36.000 ha. a 100.000 (Trivelli, P.,1981).

perspectiva superior los intereses de los particulares con el interés del bien común y que coordine las inversiones privadas con las del Estado, en procura de un óptimo efecto» (MINVU, 1985 p. 9).

Entre los principios generales se destaca la libre iniciativa y el mercado y se señala que «la planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado, en lo que serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del bien común y de un horizonte de mediano y largo plazo, sin perjuicio de tener presente, además, parámetros de corto plazo cuando ello proceda. La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado, y, dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones de mercado»(MINVU, 1985, p. 13).

Dentro de las políticas sobre el suelo urbano se señala que éste será planificado a través de planes reguladores urbanos e interurbanos y los límites que separan las áreas urbanas de las rurales se revisarán cada 10 años pudiendo ser revisados en otras portunidades según las necesidades (MINVU, 1985).

El suelo es un recurso económicamente escaso por lo tanto el uso más intenso permite aprovechar mejor el equipamiento y reducir los costos de transporte e infraestructura. Hay libertad para localizarse en la ciudad pero las ubicaciones que impliquen un costo adicional para la sociedad deberán ser asumidas por los interesados. Además, se debe promover el crecimiento hacia áreas ya consolidadas a través de la renovación urbana y se debe procurar que el crecimiento en extensión de la ciudad sea en áreas urbanas continuas (MINVU, 1985).

Las políticas aplicadas han significado para la comuna de Santiago, una reducción de su población en alrededor del 50% en los últimos 50 años. Produciendo un cambio en grandes sectores de la Comuna que tradicionalmente fueron residenciales de clase alta y media, hoy son ocupados por sectores de bajos ingresos o bien se han transformado en pequeños talleres industriales, comercio de baja categoría, oficinas, instituciones educacionales; también ha significado la aparición de una cantidad importante de sitios desocupados y de viviendas que por su nivel de deterioro no son posibles de ocupar.

En las políticas han creado las condiciones (subsidios no explicitados) para que en la periferia se construyan viviendas destinadas a sectores medios y bajos sin tomar en cuenta que si bien el valor del terreno es elevado, la Comuna posee una infraestructura que permite densificarla con costos relativamente más bajos que en la periferia.

Con la llegada del nuevo gobierno, a partir del 11 de marzo de 1990, no se ha planteado ninguna modificación a la Política Nacional de Desarrollo Urbano pero, hay un interés especial en dar énfasis a los sectores sociales lo que implica un intento por mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la comunidad nacional. Esto ha significado, en términos prácticos, que en el Presupuesto de la Nación se ha aumentado el gasto social a través de mayores aportes a vivienda, salud, educación e infraestructura, para destinarlo a los sectores de menores ingresos.

LA POLITICA COMUNAL Y SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO LOCAL

La institución municipal tiene una larga presencia en nuestra historia, a manera de ejemplo, la ciudad de Santiago se fundó el 12 de febrero de 1541 y la constitución del primer Cabildo se realizó el 7 de marzo de ese año (Gajardo, J., 1990).

Los orígenes de la estructura municipal actual se remontan al período de la Colonia, sus leyes orgánicas, que se mantuvieron hasta la década del 70 con muy pocas modificaciones, datan del siglo pasado. (Bastías, L., 1976)

El municipio originalmente fue concebido como un organismo autónomo, que representaba a un grupo pequeño de vecinos, (Bastías, L., 1976) principalmente a los que tenían el poder económico y político, lo que permitía un fácil acuerdo en cuanto al manejo del territorio.

Con la Constitución de 1823 se crea la municipalidad con un número variable de Regidores y Alcaldes según la población de la ciudad. La primera Ley Orgánica de municipalidades fue dictada el 8 de noviembre de 1854 la que fue modificándose para ajustarla a los requerimientos de la evolución del país. En el año 1891 se dicta la nueva Ley de Municipalidades a la que se le denominó de Comuna Autónoma por la independencia y atribuciones que se le confiaba (Municipalidad de Santiago, 1989).

A pesar de los distintos grados de atribuciones e independencia, en líneas generales al municipio se le asignaron funciones de aportador de servicios, contralor y recaudador, esquema que respondía bien a las necesidades de centros poblados pequeños de crecimiento lento y con pocas exigencias (Bastías, L., 1989).

En la medida que la ciudad se fue complejizando el gobierno local fue perdiendo, paulatinamente, las atribuciones que históricamente había tenido; transformándose en una entidad destinada a la administración de la comuna y a la prestación de servicios menores pero, indispensables para el funcionamiento de las diversas actividades, situación que ha sido similar al resto de América Latina (Alessandrini, H., 1987).

«Durante la vigencia de la Constitución de 1925», que rigió hasta 1973, «se produjo una limitación progresiva de las atribuciones de los órganos de poder político local, aumentando fuertemente la dependencia del poder político central, el financiamiento fue cada vez menos adecuado y no se incentivó la participación local» (Alessandrini, H., p. 30).

A principios de la década del 70 ya existían diversas manifestaciones que señalaban que el régimen municipal estaba en crisis ya que no era capaz de responder a los requerimientos de una sociedad cada vez más numerosa, más compleja y de desarrollo más dinámico. Incluso dentro del sistema político nacional las municipalidades eran organismos claramente de nivel inferior. Entre los especialistas hay consenso que los elementos de la crisis eran a lo menos los siguientes (Bastías, L., 1976; Gajardo, J., 1990):

- Carencia de un rol que les permitiera participar activamente en el desarrollo local y responder en forma adecuada a las demandas sociales. Esto fomentó la apatía y falta de interés de los habitantes por participar en la gestión municipal.

- Crisis administrativa que se manifestaba principalmente en desorganización de la estructura administrativa, inexistencia de planificación que permitiera programar la gestión municipal para elaborar y manejar adecuadamente el presupuesto.
- Crisis técnica que se reflejaba en la falta de personal especializado y de medios técnicos adecuados.
- Escasez de recursos propios y con escasas posibilidades de efectuar acciones que le permitieran mejorarlo o utilizarlo de mejor manera.
- Legislación municipal no adaptada a la época ya que no sufrió cambios importantes en casi 50 años.

En 1976 se publica la Ley Orgánica de las Municipalidades que pretende resolver los problemas que existían en el gobierno comunal. Esta fue complementada en 1988, con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que rige hasta la fecha.

A partir de la Ley de 1976 las municipalidades adquieren una importancia que no habían tenido hasta la fecha, ya no se preocupan solo de la administración del territorio sino que se le dan atribuciones destinadas a promover el desarrollo integral de la comuna y de sus habitantes a través de acciones en el campo social, cultural, deporte, trabajo, medio ambiente, turismo, vivienda, urbanización. Además, se le incorporan competencias para el manejo económico principalmente a través de los ingresos proporcionados por impuesto territorial, patentes comerciales y permisos de circulación incluyendo como mecanismos redistributivos principales el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (F.N.D.R.)[7] y el Fondo Común Municipal[8].

En esta etapa, el alcalde y las directivas de las juntas de vecinos son designados directamente por el presidente de la República.

En 1988 se introducen modificaciones principalmente en lo que se refiere a crear el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO), organismo corporativo que reemplaza a los antiguos regidores que existían hasta 1973, y que es designado a partir de personas destacadas dentro del ámbito comunal. En esta etapa el CODECO se encarga de presentar una terna al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) para designar al alcalde con excepción de 15 comunas del país donde son designados por el presidente de la República.

Entre las nuevas e importantes tareas destacan, por el impacto que provocan a nivel nacional, el traspaso desde el Ministerio de Salud de los consultorios de atención primaria y desde el Ministerio de Educación, la enseñanza básica y media.

La legislación vigente señala que «las municipalidades son corporaciones

---

(7) El F.N.D.R. es un fondo que el gobierno hace entrega a todas las intendencias regionales para que las municipalidades concursen con proyectos de inversión en infraestructura.

(8) El Fondo Común Municipal se forma principalmente con el impuesto territorial, permisos de circulación y patentes comerciales el cual es repartido en forma teóricamente proporcional a los niveles de pobreza de cada Municipio.

de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargadas de la administración de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley, destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna» (Contraloría General de la República, 1988 p. 75).

En la actualidad está en estudio, en el Congreso Nacional, una nueva ley municipal y todo indica que los cambios fundamentales están orientados a la democratización de los municipios a través de la elección directa de alcaldes y concejales. Simultáneamente se está reestudiando la Ley de Rentas Municipales con el fin de aumentar los ingresos del municipio y lograr una mejor redistribución del Fondo Común. Los argumentos básicos de la nueva ley son la autonomía financiera y la participación.

A diferencia de las políticas de desarrollo urbano las políticas municipales han pecado por omisión en el sentido que la ley no le había dado las atribuciones que le permitieran tener un rol importante en el desarrollo comunal. Por lo tanto, a partir de 1976 y con las modificaciones que se han hecho y que se están haciendo, las municipalidades junto con la comunidad organizada, deberían ser los actores principales del desarrollo de la Comuna.

PLAN DE DESARROLLO COMUNAL

Plan de desarrollo urbano y económico de la Comuna

En el país no existe una tradición de elaboración sistemática de planes de desarrollo a nivel comunal. A pesar que han existido esfuerzos esporádicos que han significado elaboración de documentos con propuestas de desarrollo, éstos en general no han sido implememtados.

Dentro del nuevo rol que se le ha asignado a las municipalidades es el tienen que preocuparse del desarrollo integral de su comunidad, con mayores atribuciones y responsabilidades. La Municipalidad de Santiago conciente de la nueva situación se planteó la necesidad de elaborar un plan que le permitiera pensar el futuro en forma coherente y armónica. Para concretar esta inquietud decide en 1988, contratar a la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile para elaborar un estudio que se denominó «Estudio para el Plan de Desarrollo Urbano y Económico de la Comuna de Santiago» (P.D.U.E.S.).

El estudio finalizó a mediados del mes de julio de 1990 y se desarrolló en tres etapas o fases. En la primera se realizó un análisis de distintas variables y un diagnóstico parcial que sirvió de orientación para el presupuesto de 1990.

En la segunda fase se ampliaron los análisis realizados en la fase I y se concluyó con un Taller-Seminario de Síntesis y Proposiciones sobre el Desarrollo Comunal en el que participaron funcionarios municipales e integrantes del equipo de trabajo, tuvo como fin sentar las bases para el planteamiento de la imagen objetivo y del plan definitivo.

La tercera fase consistió en la elaboración de la imagen objetivo y el

desarrollo de los componentes del plan en la forma de programas y proyectos, además de la elaboración de una síntesis de P.D.U.E.S. (U. Católica de Chile, 1990).

Programa Municipio y Participacion y Convencion de Santiago

Con la llegada del gobierno democrático, el nuevo alcalde decide continuar con el estudio, para que sirva como base para convocar a los habitantes y usuarios a una reflexión sobre el tema.

Para esto se crea el Programa Municipio y Participación que tuvo, entre sus objetivos principales, estimular, canalizar y comprometer la participación de la comunidad de Santiago, en el proceso de discusión del Plan de Desarrollo Urbano y Económico de la Comuna.

Con este fin se decidió convocar a los residentes y usuarios de la Comuna a la Convención de Santiago la cual en su etapa inicial requería de asambleas informativas para continuar con cabildos vecinales, encuentros por agrupaciones y seminarios por actividades específicas.

Para estimular la participación se invitó a los residentes y usuarios de cada unidad vecinal, a una asamblea donde se le informó los objetivos del Programa y para inscribir a los interesados en diversas comisiones temáticas. Las comisiones apoyadas por personal del Programa, trabajaron organizando y preparando el material para sus respectivos cabildos.

Durante el desarrollo de los cabildos el personal municipal actuó como relator de un tema (vivienda, salud, educación, medio ambiente, economía, etc.) teniendo como base el P.D.U.E.S. Posteriormente, los participantes analizaron los temas según la realidad de su sector, hicieron las propuestas y eligieron los delegados a la Convención.

Los delegados se juntaron, en un encuentro por agrupación vecinal, en ellos se pretendió que los participantes tuvieran una visión de un sector mucho más amplio. Para estos encuentros se entregó información más elaborada y el resumen del P.D.U.E.S.

Simultáneamente, para estimular la participación de los usuarios de la Comuna se hicieron encuentros y seminarios sobre temas o con grupos específicos (cultura, profesores, trabajadores municipales, trabajadores, etc.).

A través de estas reuniones el documento fue analizado por alrededor de 16 mil personas quienes participaron en 60 asambleas informativas, 46 cabildos vecinales, 9 encuentros y 4 seminarios funcionales. En cada una de estas reuniones se emitieron informes con las conclusiones de ellas.

El material obtenido fue utilizado en el trabajo de comisiones de la Convención de Santiago para elaborar los informes finales de cada una de ellas. La Convención se realizó diciembre de 1990, inaugurada por el presidente de la República y contó con la asistencia de altas autoridades del país y más de 1.500 delegados.

Además de fortalecer el proceso democrático la Convención y sus etapas

previas constituyeron un llamado a enfrentar las dificultades que afectan a la Comuna por medio de políticas coherentes, con garantía de respaldo ciudadano (Municipalidad de Santiago, 1990). El proceso realizado sirvió para orientar las inversiones de la municipalidad para 1991, implementar inmediatamente algunas acciones destinadas a satisfacer necesidades detectadas en los cabildos y encuentros[9] y para iniciar el proceso de elaboración de las bases para la formulación del plan de desarrollo de la Comuna.

Bases Estratégicas para el Desarrollo de la Comuna de Santiago[10]

A principios de 1991 se inicio, un análisis de la conclusiones obtenidas a través de todo el proceso que significó la Convención, simultáneamente se creó una comisión destinada a elaborar un documento denominado «Bases Estratégicas para el Desarrollo de la Comuna de Santiago» con el fin que sirviera como elemento orientador para la elaboración de un plan de desarrollo y que motivara la participación de la comunidad en su elaboración.En la redacción del documento se incluyeron los elementos de diagnóstico y de propuesta de desarrollo principalmente del P.D.U.E.S. y de la Convención.

Las Bases Estratégicas plantean un objetivo central y cuatro objetivos específicos de los cuales se desprenden propuestas de desarrollo y acciones operacionales. Para la concreción de estos objetivos se considera como actor relevante la comunidad integrada por residentes y usuarios.

Objetivo central

Renovar la Comuna de Santiago para convertirla en un centro metropolitano moderno, desarrollando armónicamente las actividades económicas, de servicio y residenciales. Fomentar y ejecutar un conjunto de transformaciones físicas, espaciales, económicas y sociales conciliando el crecimiento económico con la calidad de vida.

Objetivos específicos

– Preservar y desarrollar el rol de centro metropolitano moderno. Esto significa fortalecer el desarrollo de las actividades económicas, sociales,

---

9. Entre las actividades más destacada se pueden señalar: creación de 3 oficinas de información en lugares alejados de la Municipalidad, ampliación de horario de atención en salud, apertura de los colegios a la comunidad (préstamo de recintos deportivos, salas de clases para reuniones de la comunidad, etc.), mayor preocupación por el tema de seguridad ciudadana a través de una mejor coordinación con carabineros, creación de una unidad de vivienda, apoyo a acciones contra la contaminación ambiental, etc.
10. Bases Estratégicas... ver pie pag. No 5.

culturales y recreativas que tienen un rol de servicio para toda la ciudad y al país.

Se distinguen dos propuestas de desarrollo: fomento de las funciones centrales y desarrollo de subcentros comunales de servicio metropolitano. En el primer caso, se apoyan las funciones de gobierno, administración, cultura y esparcimiento, salud y educación, servicios financieros, servicios profesionales y comercio.

En el segundo caso, se pretende expandir el triángulo central y consolidar los subcentros de servicio metropolitano que hay en la periferia comunal a fin de desconcentrar el núcleo central. Esta distribución espacial significa fortalecer algunos corredores comerciales existentes y la consolidación de las áreas residenciales, educacionales, industriales y mixtas.

- Fomentar el rol residencial de la Comuna. Retener y atraer residentes a la Comuna para lo cual es necesario consolidar las áreas residenciales existentes incrementando sus ventajas comparativas mediante el mejoramiento de la calidad de vida del habitat urbano.

Para este objetivo se han planteado: repoblamiento de la Comuna y fortalecimiento de la identidad residencial.

Para repoblar la Comuna se pretende desarrollar e impulsar políticas y programas de renovación urbana tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios residenciales. Aunque muchas de las acciones que se puedan emprender escapan al ámbito municipal hay algunas que pueden ser implementadas y otras en cambio solo pueden ser promovidas o impulsadas por la autoridad local. Teniendo en cuenta esta limitante, la renovación comprende el mejoramiento de la edificación, el estímulo a la construcción de viviendas especialmente para los sectores de ingresos medios y bajos, el mejoramiento de la infraestructura vial, del equipamiento comunitario, de las áreas verdes y de todo aquello que contribuya al desarrollo integral del sector.

Por su historia, desarrollo cultural y social, Santiago tiene barrios con identidad propia. Por la pérdida de población y descenso de nivel socio económico de sus habitantes estos barrios han sufrido un proceso de deterioro y de cambio de destino. Muchos de ellos pueden aún revertir su situación por lo que se debe estimular la localización de las actividades que contribuyan a resaltar sus características y que permitan que los residentes y usuarios se identifiquen con el barrio que habitan o trabajan.

- Apoyar las actividades de servicio, comerciales e industriales en que se especializa la Comuna. En la Comuna se desarrollan múltiples actividades menores pero que en conjunto adquieren gran importancia a nivel metropolitano y nacional. Servicios de profesionales, de empresas e instituciones, comercio de todo tipo y de buena calidad y una industria de tamaño mediano y pequeño, importante por los rubros en que se especializa. Las dos primeras actividades se concentran en el triángulo central, en cambio la actividad industrial se localiza hacia la periferia comunal.

El apoyo a estas actividades es importante por el aporte que hace a la economía comunal, por la fuente de trabajo, para los residentes y usuarios. Los beneficios señalados se contraponen en alguna medida, con la actividad

residencial por los problemas de contaminación, congestión y deterioro urbano que provocan. Su fomento debe estar acompañado por acciones que permitan eliminar estos problemas.

– Elevar la calidad de vida. Se pretende mejorar cuantitativa y cualitativamente los servicios que se encuentran a disposición de residentes y usuarios. Permite apoyar el proceso de repoblamiento y de desarrollo de actividades económicas comunales.

Las propuestas de desarrollo son: mejorar la eficiencia de los servicios sociales, incremento de la seguridad ciudadana, protección del medio ambiente, mejoramiento del transporte y desarrollo del espacio público.

Aumentar la eficiencia y la accesibilidad a los servicios de salud, educación, cultura, deportes y recreación.

Una preocupación permanente de los habitantes de la comuna es el tema de la seguridad por lo cual se pretende desarrollar acciones destinadas a disminuir o controlar los problemas de drogadicción, alcoholismo, violencia y en general todos aquellas actividades que atentan contra la seguridad de las personas. Incluidas las destinadas a prevenir accidentes en especial de los grupos de mayor riesgo.

La protección del medio ambiente es una actividad prioritaria en la Comuna pero, como la mayoría de las acciones que se puedan emprender necesitan un tratamiento metropolitano, se promoverá la coordinación con las distintas instancias que están preocupadas del tema.

El transporte público es un problema que sobrepasa el nivel comunal, por tanto, se promoverá y se colaborará con cualquier iniciativa que esté destinada a eliminar la congestión y contaminación que esta actividad provoca.

Por último, mejorar los espacios públicos como calles, avenidas, parques y plazas a través de acciones como cuidado y aumento de áreas verdes, campañas de limpieza y mejoramiento de fachadas.

CONCLUSIONES

Las políticas de desarrollo urbano y la legislación que ha regido a las municipalidades han tenido gran importancia en el desarrollo de la ciudad y en el caso particular de la Comuna de Santiago, han permitido o fomentado la expansión del radio urbano con lo cual se ha incentivado la pérdida de población en las comunas centrales «mediterráneas» con el consiguiente deterioro urbano y cambio de rol.

La pérdida de población de la Comuna de Santiago ha significado que grandes sectores que tradicionalmente fueron residenciales, sean ocupados en la actualidad por espacios de bajos ingresos o por diversas actividades económicas y de servicio, o bien, ha significado la aparición de sitios desocupados y de viviendas inhabitables. Sin embargo, el núcleo central continúa creciendo y desarrollándose como centro de servicios y comercio de buena calidad, que sirve a toda la ciudad e incluso al resto del país y algunos

sectores que han cambiado de rol, están en condiciones de ser puntos potenciales de desarrollo.

A partir de las nuevas concepciones de desarrollo local y de la legislación municipal que otorga mayores atribuciones al municipio se están implementando acciones destinadas a mejorar las condiciones de las comunas y de sus habitantes.

En esta nueva óptica, en la Comuna de Santiago, en los últimos cuatro años, se ha trabajado en diagnósticos destinados a elaborar planes de desarrollo que orienten las inversiones y que permitan a los residentes y usuarios participar activamente en el desarrollo comunal.

Dentro de las etapas de la elaboración del plan se consideró la participación de los residentes y usuarios lo que se concretó en las diversas etapas de la Convención de Santiago.

Sin desconocer que los elementos que se han señalado son importantes para el futuro de Santiago, no se puede olvidar que existen otros que no se han analizado que también tienen incidencia en el desarrollo urbano. Tampoco hay que olvidar que la solución de los problemas en gran parte de los casos, escapa al nivel local pero, esto no debe ser impedimento para que a este nivel se gesten acciones que busquen alternativas viables de solución.

Por lo tanto, el municipio y los diversos actores del quehacer comunal, teniendo claras sus potencialidades y limitaciones, deben ser los gestores de un desarrollo comunal justo y equilibrado.

BIBLIOGRAFIA

Alessandrini, H., *El Desarrollo Local y la Pequeña Empresa*, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Revista EURE No 41, 1987.

Bastías, L., *Nueva Legislación Municipal*, Imprenta Editora Eros, Santiago, Chile, 1976.

Contraloría General de la República, *Circular sobre la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades No 18.695*, Chile, 1988.

Hachette, D., Valenzuela P., J., Valenzuela S., J., Delpiano, R., Sandoval, L. y Millard, A., *Topología Urbana*, Instituto Rio Colorado, Santiago, Chile, 1989.

Gajardo, J., *Municipios Democráticos*, El Canelo No 17, Mayo - Junio 1990.

Matas, C., *Los Efectos Urbanos de los Planes de Vivienda*, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, D. T. 138, Santiago, Chile, 1984.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), *Política Nacional de Desarrollo Urbano Chile, 1979*, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Revista EURE No 22, Santiago, Chile, 1981.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), División Desarrollo Urbano, *Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Publicación No 207, Santiago, Chile, 1985.

Municipalidad de Santiago, SECPLAC, *Antecedentes Generales sobre la Comuna y la Ilustre Municipalidad de Santiago*, 1989.

Municipalidad de Santiago, Programa Municipio y Participación, *Convención de Santiago: conclusiones*, Santiago, Chile, 1990.

Pradillas, C., *Las Políticas Neoliberales y la Cuestión Territorial*, Revista SIAP No 90, Guatemala, Guatemala, 1990.

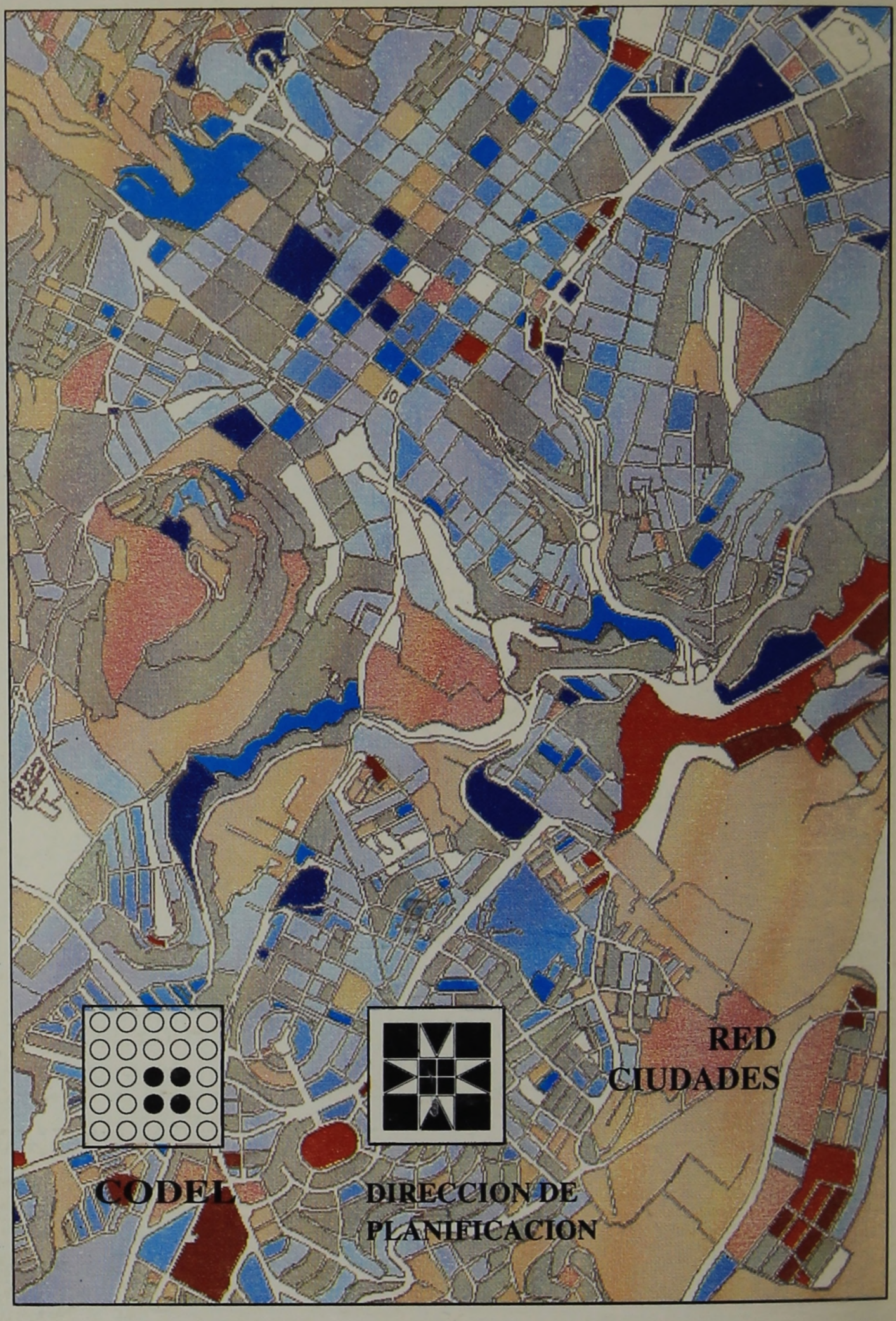
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adminitrativo, División de Desarrollo Social Comunal, *Estudio de Prefactibilidad Subdivisión Comuna de Santiago*, Chile, 1991.

Trivelli, P., *Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano*, Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica de Chile, Revista Eure No 22, Santiago, Chile, 1981.

Trivelli, P., *Algunas Conclusiones Generales acerca del Comportamiento del Mercado de Suelo en Ciudades Chilenas*, Revista Medio Ambiente y Urbanización No 21, Buenos Aires, Argentina, 1987.

Universidad Católica de Chile y Municipalidad de Santiago, *Estudio para el Desarrollo Urbano y Económico de la Comuna de Santiago*, 1990.

Santiago, julio 1991.



RED CIUDADES

CODEL

DIRECCION DE PLANIFICACION