

## **Documento técnico sobre la ciudad latinoamericana: gestión urbana para el siglo XXI, retos y propuestas.\*<sup>1</sup>**

### **Introducción\*<sup>2</sup>**

El llamado de Naciones Unidas a la Cumbre de las Ciudades, Habitat II, tiene como propósito realzar el rol de las ciudades en el desarrollo humano. Las ciudades constituyen la matriz de la civilización moderna en el plano político (origen de la noción de la democracia), productivo y comercial (hoy industrial, financiero, informativo), cultural y tecnológico (hoy asiento de instituciones académicas y de las artes, foco de transformación e innovación).

En América Latina, la ciudad constituye un fenómeno multifacético donde se manifiestan muchos de los problemas que enfrentan las sociedades nacionales pero simultáneamente ofrecen un potencial enorme de desarrollo humano, oportunidades para mejorar la calidad de vida y para que sus habitantes puedan realizarse más plenamente como personas y en términos comunitarios. También para la reconstrucción y afianzamiento de la democracia, para la atención y superación de las situaciones de pobreza crítica, para la generación de empleo y mejoramiento de la productividad, para la creación de un ambiente más propicio para la vida.

### **La ciudad en Latinoamérica y el Caribe**

América Latina y el Caribe es la región del mundo con el más alto grado de urbanización. En términos demográficos, tres de cada cuatro habitantes viven hoy en ciudades y se espera que esta proporción siga aumentando. En el plano económico las ciudades generan más de dos terceras partes del producto, atraen a los sectores más dinámicos, y además, reciben una fracción substantiva del excedente.

Las actuales modalidades de concentración de población y actividad económica generan serios desafíos en términos ambientales en el espacio urbano y su entorno regional. Pero los problemas más serios dicen relación con las concentraciones de pobreza que registran las ciudades, la falta de oportunidades y de acceso de servicios básicos que afecta a grandes contingentes de población.

El rol ascendente de las ciudades en la vida de las naciones ha ido más rápido que la modernización y adecuación de las formas de su gobierno, lo que se expresa parcialmente en la debilidad del régimen municipal.

1 *\*Documento preparado para ser presentado al "Encuentro Latinoamericano y El Caribe de Alcaldes preparatorio de Habitat II", Rio de Janeiro, Brasil, 16 de Junio de 1995. El documento es un trabajo colectivo que continúa desarrollándose en base al aporte creativo de muchas otras personas e instituciones.*

2 *\*Es siempre difícil generalizar a nivel de Latinoamérica y el Caribe debido a las diferencias que hay en materia urbana entre países de la región. También debido a diferencia en términos de tamaño, nivel de desarrollo, situación político/institucional, políticas económicas y sociales, etc de los países. Sin embargo, a pesar de la variedad y la diversidad, hay aspectos que la diferencian respecto de otras regiones del mundo, y características que le otorgan una identidad que permite hablar de América Latina como un conjunto, tanto en lo que dice relación con los procesos urbanos que vive en la actualidad y los problemas que se enfrentan, como en los caminos de transformación económica, política, social y cultural que recogen los anhelos y prioridades más sentidas de la población.*

Las ciudades constituyen una realidad que es parte integral de la vida de las naciones; por lo tanto es difícil entenderlas y tratarlas como construcciones ajenas a las regiones y a los países de los que forman parte y, lo que es más importante, a la vida internacional. Muchos de los problemas y potenciales que enfrentan las ciudades tienen su origen en políticas nacionales y fenómenos internacionales. Hay macrofactores que las condicionan, como las decisiones sobre ajuste estructural, la reducción del tamaño del Estado, las privatizaciones (especialmente de servicios urbanos), la apertura comercial y la globalización de la economía, la descentralización, la democratización de los gobiernos locales, etc.

Estadísticas demográficas señalan que al año 2000 cerca de un 80% de la población de América Latina y el Caribe vivirá en ciudades. Debido a la disminución de las tasas de crecimiento de la población y a la superación de los procesos masivos de migración rural-urbano<sup>\*3</sup>, se ha registrado una reducción de las tasas de crecimiento de la población urbana.<sup>\*4</sup> Hoy el crecimiento de las ciudades es fundamentalmente vegetativo y por migraciones entre ciudades, especialmente desde las más pequeñas hacia las ciudades medias y las áreas metropolitanas.

El mayor crecimiento urbano se concentra con singular fuerza en pocas áreas metropolitanas (en general ciudades capitales) y otras de tamaño medio. Este fenómeno, inédito en la historia de América Latina, representa un desafío formidable para la gestión urbana. A pesar de que las tasas de crecimiento de la población en estas ciudades ha ido decreciendo, en muchos casos deberán seguir absorbiendo grandes cantidades de población.<sup>\*5</sup>

Esta situación es irreversible. No tiene sentido pensar en frenar estos fenómenos demográficos, pues constituyen apenas una expresión de una transformación mucho más amplia de nuestras sociedades.

A esta situación es posible responder produciendo más y mejor ciudad, anticipando el crecimiento y encausándolo. Pues la fuerte presión demográfica implica una potente demanda sobre la ciudad: espacio donde vivir y techo, servicios básicos, servicios sociales, cultura, empleo, participación en la vida política, etc.

Los sistemas urbanos nacionales incluyen también una infinidad de ciudades más pequeñas y menores, que muchas veces quedan a su propia suerte. La falta de cohesión como conjunto y su escaso peso político individual, salvo raras excepciones, hace que pasen desapercibidas en el panorama de gobierno de las naciones, a pesar de los múltiples problemas que las aquejan.

### **La pobreza domina el panorama urbano, pero también la riqueza.**

No solamente hay presión demográfica, sino también existe aquella que surge de la presencia de la población en situación de pobreza. Estudios recientes establecen que en la región son muchos más los pobres urbanos que los rurales y que su presencia en las ciudades es creciente.

Entre 1970 y 1990 el porcentaje de población pobre en las ciudades subió de 29% a 39%, lo

*3\*Por cierto, hay varios países que aún registran procesos importantes de migración rural-urbana, como por ejemplo: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Paraguay.*

*4\*Las tasas de crecimiento de población urbana en la región han bajado desde un 3.9% en el período 1970-75, a un 2.9% en el período 1985-90 y se estima que llegará a un 1.4% en el 2020-25.*

*5\*Así por ejemplo, se estima que en la década del 90, Buenos Aires, con una tasa de crecimiento anual del 1.2% deberá absorber una mayor población de 1.5 millones en la década; Bogotá, con una tasa anual de 2.1% deberá recibir 1.2 millones; Santiago, con una tasa anual de 1.5% recibirá 0.7 millones.*

que en términos absolutos significa un aumento de 44 millones a 115 millones de personas. Expulsados del campo, muchas veces trasladan su redundancia a las ciudades, o atraídos por expectativas ilusorias o reales de una vida mejor, el hecho concreto es que se seguirán llegando a las ciudades, para quedarse.

Las proporciones de población en situación de pobreza alcanzan magnitudes del orden del 40% del total de la población urbana, la mitad de los cuales están en condiciones de indigencia; lo cual genera presiones fortísimas sobre los servicios, la infraestructura y los suelos, así como sobre el sistema urbano en general.

Estos hogares pobres no están en la ciudad en forma abstracta. Se asientan en la urbe siguiendo pautas claramente definidas de segregación residencial y delineando ciudades dentro de las ciudades. Si bien algunas de ellas encuentran lugar en zonas céntricas deterioradas, la expresión más frecuente se ubica en las áreas periféricas, donde los asentamientos se desarrollan en las peores condiciones urbanas, en términos de dotación de servicios, equipamiento comunitario, situaciones ambientales precarias y una pésima accesibilidad a las oportunidades urbanas.\*<sup>6</sup>

Se suman, de esta manera, la marginación económico-social con la marginación ecológica, generando una situación en la cual se reproduce al interior de la ciudad condiciones estructurales y procesos de causación circular que agudizan la pobreza y generan serias restricciones para que sus habitantes puedan superarla.

Porque estas ciudades dentro de la ciudad, con su particular modalidad de asentamiento, condicionan una serie de hechos negativos: 1.- Que es más caro ser pobre, porque los pobres de la ciudad pagan por una misma canasta básica mucho más que las personas de mayores ingresos al no tener acceso a los mecanismos más modernos de comercialización. 2.- Además tienen costos de transporte mucho más altos en tiempo de viaje y en dinero, debido a las mayores distancias que deben recorrer.\*<sup>7</sup> 3.-

Hay menor dotación de equipamientos. 4.- Hay menores oportunidades de trabajo, en parte debido a las grandes distancias a los centros de empleo. 5.- Hay problemas serios de seguridad ciudadana y de violencia que establecen verdaderos "toques de queda" en las horas nocturnas. 6.- La ausencia de servicios básicos condiciona una situación ecológica/sanitaria muy desfavorable que afecta negativamente la salud. 7.- Los Municipios que cubren estos sectores de la ciudad tienen una base económica más precaria que aquellos donde se concentran las actividades económicas o las zonas residenciales más acomodadas.

Hay un claro consenso en el sentido que la acumulación y el crecimiento de la población urbana en situaciones de pobreza e indigencia constituye un gran desafío moral si se desea hablar de comunidades urbanas y convivencia ciudadana. Desde el punto de vista político, tal vez éste sea el tema más complejo y más explosivo del próximo siglo: no habrá paz, no habrá democracia plena ni sentido de ciudadanía, mientras subsistan las graves carencias, contrastes y las escandalosas diferencias que viven nuestras ciudades más que en ninguna otra parte del mundo.

*6\*En muchas ciudades la marginación económico/ecológica incorpora también problemas de exclusión social, de carácter étnico y cultural.*

*7\*Es notable que en muchos programas de vivienda social, debido a las grandes distancias a las cuales se localizan respecto de la ciudad, (sus centros de servicio, comercio, educación, cultura y empleo) hace que el dividendo anual que pagan sus habitantes por la adquisición de una vivienda sea inferior al costo en que incurre la familia en materia de transporte, es decir, la familia paga de su presupuesto familiar más en transportarse para acceder a la ciudad, que lo que paga por adquirir una vivienda.*

Desde un punto de vista económico social llama poderosamente la atención el hecho de que las cifras de desempleo abierto urbano fluctuaban en 1992 entre 5% y 8% en muchos de los países, en circunstancias que la proporción de la población de pobres e indigentes llegaba al 40% en las ciudades. Esto deja en evidencia un grave problema económico social: la incapacidad del sistema de absorber en forma productiva y con una remuneración razonable a una fracción tan amplia de sus habitantes, que desarrolla estrategias de supervivencia en el vasto universo de que se ha denominado el sector informal urbano.

Las particulares tendencias de los mercados laborales caracterizadas por un aumento de la oferta de trabajo (tendencias demográficas y oferta creciente de empleo femenino), la desregulación de los mercados laborales, el aumento de los subcontratos por parte de las grandes empresas, el rezago que ha sufrido el salario mínimo real en muchos países y la baja absorción de empleo de muchos de los sectores más dinámicos, condicionan una precarización del empleo y una tendencia a la informalidad.

En flagrante contraste con las consideraciones sobre la pobreza y su impacto sobre la cuestión urbana, es necesario plantear que hay una fuente de cambio y de presión sobre las ciudades que origina en el impacto que pueden llegar a tener los aumentos de ingreso y el consumo, especialmente de los estratos más acaudalados.

Al histórico flujo de excedente económico hacia las grandes ciudades y la consecuente concentración territorial de la riqueza, se suma hoy el impacto de los sectores más dinámicos de la economía (que se asientan en las principales ciudades) sobre el nivel y la distribución del ingreso. Las tasas de crecimiento económico que registran algunos países, aún sin cambiar la distribución del ingreso, podrían hacer aumentar el ingreso de los estratos más altos de la población, generando fuertes demandas adicionales sobre la ciudad: comunicaciones, energía, agua potable y alcantarillado, servicios de la más variada índole, pero sobre todo, demandas de espacio de todo orden, particularmente de vialidad y transporte. Esto genera a su vez demandas de inversión pública \*<sup>8</sup> y efectos sobre los precios del suelo.\*<sup>9</sup>

Se configura así uno de los muchos ejemplos que dejan en evidencia que de no alcanzar mecanismos de acuerdo y concertación que realcen el bien común, el carácter colectivo de la ciudad como construcción social, que permitan subordinar los intereses individuales, las ciudades se encuentran ante situaciones que pueden llegar a ser altamente conflictivas, pues la suma de los intereses particulares no lleva a la construcción de la ciudad.\*<sup>10</sup>

### **Rol económico de las ciudades**

Las ciudades han llegado a desempeñar en la actualidad un rol económico fundamental a

8 *\*Como por ejemplo en el caso de la vialidad urbana. El aumento del parque automotor está generando problemas mayúsculos de congestión, lo que a su vez genera una enorme presión sobre los fondos públicos de inversión para mejorar la vialidad, compitiendo por recursos escasos que podr'an destinarse alternativamente a prioridades sociales.*

9 *\*Que impactan encadenadamente sobre toda la ciudad, incluyendo los espacios que ocupan los hogares más pobres, que son empujados por el mercado de suelos hacia periferias más lejanas de la ciudad.*

10 *\*Debe dejarse en claro que esto no significa abogar por las tesis de crecimiento cero, sino más bien por un mejor gobierno de la ciudad.*

consecuencia de la concentración de actividad económica en los espacios urbanos. Una fracción creciente de PIB se genera en las ciudades y se espera que esta tendencia se acentúe, en la medida que las actividades más dinámicas se localizan en áreas urbanas, buscando las ventajas de la dotación de infraestructura y de servicios de apoyo a las empresas (especialmente del terciario moderno), centros académicos y focos de innovación tecnológica, pero sobre todo, mano de obra altamente calificada en mercados laborales fluidos, y la presencia del poder político. Simultáneamente hay una proliferación de empleos menos productivos y la vasta presencia del sector informal.

Parece necesario trabajar el tema al menos desde la perspectiva de a) la relevancia que tienen las ciudades en el desarrollo económico nacional y sus implicaciones sobre la gestión urbana; b) la necesidad de incorporar la realidad urbano/regional a las políticas nacionales de desarrollo.

Se hace fundamental superar la visión parcial de la cuestión urbana y la gestión de las ciudades como algo restringido a la planificación física, los servicios básicos y fenómenos de carácter local. Entender que las ciudades hacen una contribución determinante en la vida económica de los países, a fin de reconocer explícitamente el rol económico que les corresponde y dotarlas de los recursos y facultades para que puedan atender adecuada e integralmente la cuestión urbana, tanto en el interés de las ciudades mismas, como de la nación.

Por otra parte, la desvinculación de la política económica con la política social tiene consecuencias muy negativas en las estrategias de desarrollo, pero más aún cuando ambas no tienen vínculo alguno con la política urbana (cuando ésta existe) o ignoran completamente la variable geográfica, la gestión del territorio, las ciudades. Como si estas políticas no tuvieran profundas implicaciones sobre el desarrollo territorial y la vida urbana. Como si la pobreza no tuviera pautas de localización geográficas claramente discernibles en el territorio de las naciones y de las ciudades, que hicieran necesaria la incorporación de la variable espacial y la lógica de la operatoria urbana a la política económica y social.

Tanto los desafíos de empleo y productividad, como aquellos de mayor competitividad que surgen de la apertura comercial, inducen a hacer mayores esfuerzos por contar con ciudades mejor preparadas, gestionadas y dotadas para cumplir su rol económico. Esto implica, entre otras cosas: una dotación de infraestructura y seguridad de servicios que garantice un flujo expedito de información (teléfonos, fax, email), personas (aeropuertos y carreteras) y mercaderías (redes y medios de transporte); servicios básicos y redes de infraestructura urbana que operen con un mínimo de eficiencia y seguridad (electricidad, gas, agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos, etc.); condiciones ecológicas compatibles con estándares internacionalmente aceptados.

Complementariamente surgen varios campos de acción en que se detectan importantes iniciativas: la simplificación de normas y reglamentos urbanos a fin de facilitar la iniciación y operación de actividades económicas, sin vulnerar la seguridad del trabajo, las condiciones ambientales y la armonía urbana; la apertura de mecanismos y procedimientos que permitan una participación del sector privado en las inversiones de vivienda e infraestructura urbana y la gestión de servicios, a fin de aliviar las demandas financieras que recaen sobre el sector público en el desarrollo urbano; aplicación de nuevos y creativos mecanismos de financiamiento urbano, especialmente a través de la captación de plusvalías; el cobro de tarifas por servicios que cubriendo los requisitos operacionales de las empresas, salvaguarde el interés de los más pobres; en resumen, medidas de gestión que contribuyan a crear una ciudad que funcione más eficientemente.

Dada la fuerte carga de externalidades que se generan sobre la ciudad, será necesario desarrollar mecanismos expeditos que permitan una gestión urbana en la que los agentes económicos asuman la responsabilidad total de los efectos negativos que puedan ejercer sobre la ciudad.

En suma, se trata de lograr una competitividad no perversa, es decir, no basada en la degradación del trabajo y la calidad de vida, sino en un sistema sustentable en términos medioambientales, socio-políticos, económicos, con una administración pública eficiente.

### **El medio ambiente urbano.**

Las grandes concentraciones de población y actividad económica en espacios reducidos del territorio, la falta de cobertura de servicios básicos de agua, alcantarillado, recolección y disposición de residuos sólidos (domiciliarios, industriales y hospitalarios), el masivo consumo de energía, condicionan una acumulación de problemas medioambientales en las ciudades mismas y en su entorno natural de sustentación, que va minando la sustentabilidad del desarrollo de las ciudades.

Condicionan esta situación una multiplicidad de factores entre los que se cuenta la falta de conciencia, el derroche, la situación de pobreza de tantos ciudadanos, pero también el comportamiento de los más ricos, el manejo de recursos renovables como si fueran inagotables (considérese por ejemplo las enormes pérdidas que en forma casi generalizada tienen las empresas de agua potable), la evacuación de aguas servidas a los cauces (que luego revierte en forma de agua y alimentos contaminados), la mentalidad individualista que no logra incorporar en la conciencia una visión comunitaria, etc.

Hay en esta materia una vasta tarea que requiere un esfuerzo integral, de carácter sistémico, cuya agenda se ha identificado caminos alternativos de color marrón y verde.

Las actuales modalidades de concentración de población y actividad económica generan serios desafíos en términos ambientales en el espacio urbano y su entorno regional.

### **Gestión urbana**

Son pocos los países que han abordado integralmente el tema de la administración del territorio definiendo con precisión una distribución de competencias y responsabilidades asociada a una asignación presupuestaria entre el gobierno central, gobiernos regionales o estatales y gobiernos y autoridades locales, que como parte de esta tarea hayan definido con claridad la naturaleza misma del gobierno urbano, sus roles y funciones, más allá de los planteamientos formales que se expresan en las leyes.

Los procesos de descentralización, incipientes aún en muchos países, han permitido abordar parcialmente esta materia, pero aún queda un largo camino por recorrer para que se le asigne a los gobiernos locales un carácter de actor relevante en la gestión del desarrollo, en que se supere la tradicional tarea de administración territorial y la prestación de algunos servicios locales. Entre los obstáculos para lograr un tal objetivo, no sólo hay condicionantes externos, sino también de la autopercepción del rol que tienen los mismos Municipios.

Los gobiernos locales en buena medida entienden tradicionalmente su función como una fiscalización de normas asociadas a un proyecto físico de ciudad. Será fundamental estimular una transformación de esta actitud burocrática controladora por una de promoción del desarrollo, movilizadora y de articulación de actores en pos de objetivos acordados colectivamente, entendiendo que la construcción de la ciudad es una tarea permanente que requiere del concurso y la participación de la ciudadanía y todos los actores relevantes.

En esta región del mundo suele centrarse la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos, y de todo orden, en la promulgación de nuevas leyes, normas y reglamentos. No es que en materia de gobierno local falten leyes, reglamentos, ordenanzas y normativas. Tal vez haya demasiadas, y, mas aún, equivocadas o políticamente intencionadas. Una de las consecuencia

perversas de la maraña normativa es que se ha generado en muchos casos una vasta ciudad ilegal, informal, irregular o clandestina, que coexiste con una fracción minoritaria regida efectivamente por la legalidad vigente.\*<sup>11</sup>

Esta situación tiene importantes consecuencias adversas, particularmente sobre los más pobres en el plano ambiental, económico, social y político. Pues, el manejo arbitrario y discriminatorio de lo que es la irregularidad que se tolera y la que se reprime, es motivo de clientelismo y corrupción. Se hace necesario reformar el marco jurídico urbanístico (ordenándolo, simplificándolo, modernizándolo y flexibilizándolo) con vistas a reconocer la ciudad de los pobres, facilitar el desarrollo económico/social y hacer más expedita la administración de la ciudad. La propuesta de preparar un Código Urbano puede abrir un camino de solución, que aún no se concreta en esta región del mundo.\*<sup>12</sup>

Los gobiernos locales ofrecen, por su proximidad a la población, un potencial para la construcción de la democracia. En la última década han habido muchos países de la región que han adoptado la elección de autoridades locales. Es un gran avance pero insuficiente cuando no se establecen estímulos a la formación de organizaciones de actores urbanos ni se abren canales expeditos de participación.

La construcción de una ciudad democrática requiere de ciudadanos en el propio sentido de la palabra, y para eso hay un largo camino que recorrer, en el cual le cabe también una responsabilidad a los municipios. La formación de ciudadanos se hace en parte con la práctica cotidiana de gobierno local, con acciones de gobierno fundadas en la legitimidad y el consenso, acciones que tengan eficacia social y capacidad movilizadora, que vayan dando cuerpo a una democracia participativa.

Es necesario identificar y estimular la organización de los agentes involucrados en la operatoria y la construcción de la ciudad, que son muchos y muy variados (públicos y privados, religiosos y laicos, académicos y culturales, comerciales) y abrir canales de participación e instancias de debate y diálogo amplio, pluralista, informado, transparente, no sólo para identificar los problemas prioritarios y las oportunidades de solución, sino que también para elevar la vista y mirar con más largo plazo.\*<sup>13</sup>

Parte de esta tarea primordial consiste en construir, en forma colectiva, un proyecto de ciudad que recoja los anhelos y aspiraciones de la ciudadanía, y que los comprometa en su logro a través de sus energías e ilusiones. Un proyecto que estimule un liderazgo claro de la autoridad urbana capaz de promover e impulsar el proyecto de ciudad que se acuerde. Será necesario que al elaborar dicho proyecto se entienda y se acepte que en muchos casos, la mayoría de los ciudadanos son de hogares pobres, y que han llegado a la ciudad para quedarse.

Las dificultades de los gobiernos locales también se relacionan con las dotaciones de personal calificado y los instrumentos de planificación y gestión. Por diferentes motivos, el recurso humano municipal deja que desear en muchos casos. Por otra parte persiste el énfasis casi exclusivo en la utilización de instrumentos de planificación física sin que se haya

11 *\*Debe quedar en claro que esto no s-lo afecta a los desarrollos urbano-residenciales de los m's pobres sino que abarca tambiñn muchas veces a sectores productivos y residentes de estratos medios.*

12 *\*A pesar de lo anterior, y considerando el car#cter uniforme que tienen las legislaciones municipales, si ser'a muy positivo que se reconociera la diversidad que existe en la realidad de los gobiernos locales.*

13 *\*Se busca por esta v'a poder iniciar un camino que permita superar la corrupci-n, el clientelismo y la condici-n de bot'n que suele otorgarse al poder local.*

modernizado el instrumental existente ni se haya creado y aplicado un arsenal de nueva generación, más acorde con las tareas más amplias que debe desarrollar el municipio para una gestión urbana integral.

Tema aparte constituye el gobierno de áreas metropolitanas, que salvo raras excepciones, no ha sido resuelto ni se encuentra en vías de solución. Hay, por cierto, esfuerzos parciales con logros interesantes en temas sectoriales (la disposición de residuos sólidos, la gestión de tránsito, etc.), pero, en el caso de ciudades primadas de grandes dimensiones, la concentración del poder en una sola autoridad podría ser de tal magnitud que desequilibre el sistema político nacional.

El protagonismo de las ciudades es un hecho, la mayor relevancia que puedan adoptar los municipios en la gestión urbana y del desarrollo es algo que aún está por verse. Lo que debe quedar claro es que no llegará en forma gratuita y generosa, como una dádiva, sino que será la consecuencia de una pugna política en la que los municipios deberán tomar un rol de liderazgo con el respaldo de la ciudadanía y otros actores relevantes.

### **Necesidad de políticas urbanas nacionales**

Como situación de contexto general, hay una carencia marcada de políticas urbanas, una ausencia de políticas nacionales de desarrollo urbano, cualquiera sea la acepción que se dé a este término: ya sea como una postura del poder público respecto al sistema urbano nacional, ya sea como una orientación respecto al rol y funcionamiento de las ciudades. Hay por cierto notables excepciones en varios países, pero en lo fundamental no hay políticas urbanas en los países de América Latina y el Caribe.

Por lo general, no hay una comprensión de la ciudad como un todo orgánico, como una construcción social, como un ente político, económico y cultural integrado e interdependiente. Como consecuencia, lo que normalmente sucede es que la ciudad es entendida y tratada en términos fragmentarios según las urgencias del momento: agua, alcantarillado y saneamiento, vialidad y transporte, seguridad ciudadana, medio ambiente, contaminación, suelo y vivienda, equipamiento, prevención de catástrofes, etc., pero la ciudad en su conjunto, entendida como una construcción social con todas las interdependencias que hay entre estos elementos sectoriales, normalmente no existen ni en el marco institucional de gobierno urbano, ni en el plano conceptual para la definición de políticas.\*<sup>14</sup>

Por lo demás, en un contexto democrático, es posible constatar que la ciudad no está en la agenda de los partidos políticos. Una expresión de lo cual, es que por lo general no aparecen postulados claramente definidos sobre la ciudad en las propuestas de gobierno en las campañas presidenciales, donde se supone debieran reflejarse las máximas prioridades del desarrollo

*14\*La falta de manejo, de comprensión, y de prioridad de la cuestión urbano/regional se evidencia en aquellos casos en que en la práctica, los mayores impactos de la administración pública sobre las ciudades y sobre la expresión del desarrollo territorial de las naciones, la toman los ministros de hacienda y/o los ministros de economía, sin ni siquiera tener en cuenta la existencia de las ciudades y los impactos que sobre ellas se generan. Los ministros del ramo, por lo general no toman parte en estas decisiones. La modernización del Estado y la redefinición de su rol, la privatización de los servicios básicos y la infraestructura urbana; la descentralización, etc., configuran toda una gama de decisiones políticas, en las que frecuentemente no toma parte la autoridad encargada del desarrollo urbano cuando la hay. Por otra parte, esto también queda en claro cuando se analiza el impacto de medidas de política económica como la apertura comercial, que implica una reasignación de recursos, funcional primero, pero también geográfica, que tiene un impacto evidente sobre el desarrollo territorial y sobre el sistema urbano.*

nacional. Efectivamente, al estudiar las campañas políticas de muchos países en la región, y analizar las bases programáticas de los candidatos, parece que fueran países sin ciudades, pues no aparecen responsabilidades de gobierno sobre la materia.

Otra expresión de la ausencia de políticas urbanas es la carencia de paradigmas o de ideales respecto a la ciudad; no queda claro qué se espera, cuál sería la situación o el rol ideal del sistema urbano o de las ciudades. Dicho en otras palabras, no se ha definido un norte, un proceso, un camino a seguir.

Este fenómeno también se registra a nivel de la población urbana, pues parece no haber una identidad con su hábitat, una visión de la ciudad como construcción social fruto de un esfuerzo común. El liberalismo individualista que se hace cada día más presente en nuestra cultura, ha hecho perder de vista la necesaria convivencia que se da en la ciudad moderna y la perspectiva de la ciudad como una construcción comunitaria.

Es difícil definir un ideal compartido cuando son tantos y tan variados los ángulos, perspectivas, e intereses de las múltiples personas e instituciones que operan en el ámbito urbano. Por eso más que un ideal abstracto que compatibilice los intereses en juego, la tarea y el desafío, consiste, al menos parcialmente, en la búsqueda del bien común a través de la creación de mecanismos de concertación de intereses y resolución de conflictos, lo cual significa diseñar mecanismos políticos adecuados realzando el rol de la política en el manejo de la ciudad, es decir, democratizando la polis.

No es por casualidad que la palabra polis, que significa ciudad en griego, esté también en la raíz de la palabra política; la política es consustancial a la ciudad y curiosamente la política hoy día ignora a la ciudad. Será necesario entonces devolver a la ciudad lo que le pertenece, politizando y democratizando la polis. Pero por otro lado, esto también significa contar con ciudadanos. Porque hoy se tiende a calificar como tal al habitante urbano, a pesar de que actúa principalmente como usuarios, como consumidor, incluso en el plano político cuando prevalecen esquemas clientelistas. Será necesario también, abordar una tarea político/cultural de educación y acción cívica para repoblar la ciudad con ciudadanos, en el más propio sentido de la palabra. Hay pues, una ineludible tarea político-cultural de transformar la interdependencia forzosa y necesaria que hoy se da a través de las relaciones mercantiles, en una cuestión deliberada y consciente, que estimule la formación de una real y propia comunidad urbana.

Finalmente, es necesario establecer que no solo hay problemas en nuestras ciudades; también contienen una fuerza creadora y pujante que se manifiesta por doquier en el diseño e implementación de soluciones innovadoras de la más variada índole, en experiencias que merecen ser difundidas, tanto por sus logros, como por los procesos en los cuales se sustentan. No es por casualidad que surjan opiniones versadas, que sostengan que América Latina es un continente de esperanza.

### **Antecedentes para la definición de áreas programáticas prioritarias**

La variedad de propuestas de posibles líneas programáticas, requisitos de transformación y acción de los gobiernos locales en la región, que surgen de las múltiples contribuciones de los especialistas consultados, que en muchos casos se basan en el conocimiento directo de experiencias de gobierno local y/o en desarrollos conceptuales, podrían agruparse en cuatro grandes áreas: los gobiernos urbanos y la democracia local; la solidaridad y las políticas sociales; la sustentabilidad y las condiciones ambientales; la eficiencia y la competitividad.

#### **Gobierno urbano y democracia local**

No cabe duda que sin un liderazgo público será difícil abordar muchos de los problemas que

aquejan a las ciudades. El mayor protagonismo de los gobiernos locales no se define solo a escala de cada ciudad sino que también a nivel nacional, por lo que será fundamental el afianzamiento de las asociaciones de municipios/alcaldes a fin de luchar por una ampliación de los espacios de gobierno, las competencias y los recursos dentro del marco político institucional de la administración interior del Estado.

El fortalecimiento de los gobiernos urbanos no solo pasa por ganar espacio dentro de la administración pública sino también por un esfuerzo interno de modernización que abarque la administración municipal misma, la gestión de los servicios, la relación con la comunidad (ej.: ventanilla única), las tarifas y sistemas de cobranza, los sistemas de información y catastro para la planificación. Esto en el plano técnico burocrático administrativo. Porque el fortalecimiento más importante provendrá de una ampliación de las instancias de concertación del gobierno local con las personas e instituciones locales, la participación efectiva y el diálogo fluido y transparente. Pero también, en base al respeto y el trato digno a los ciudadanos y la eficiencia en la prestación de servicios.

Una iniciativa que está siendo implementada en varios gobiernos urbanos de la región consiste en la implementación de procesos de planeación estratégica orientados a la formulación de un proyecto de ciudad en base a una convocatoria amplia, que en otras regiones del mundo ha logrado despertar la adhesión, la movilización y la identificación de los habitantes con sus ciudades. Los objetivos más generales podrían estar orientados por la búsqueda de consensos en torno a una ciudad solidaria en lo social, competitiva en lo económico, sustentable en lo ambiental, y eficiente y gobernable en lo público.

En particular surgen tres frentes de problemas, además de los ya tratados: el manejo de suelo urbano, especialmente en términos de acceso para los más pobres; la violencia urbana, que corroe las bases mismas de la convivencia ciudadana; el transporte urbano, que a consecuencia de la invasión del automóvil particular, amenaza con paralizar la operatoria de las ciudades e impone serios problemas ambientales.

### **Política Social y pobreza**

Las situaciones más o menos generalizadas de pobreza originan en estructura y modelos nacionales de desarrollo, y su concentración urbana no significa que sean consecuencia de la vida misma en las ciudades. Sin embargo, los gobiernos locales podrían tener un papel sustantivo que jugar en las políticas sociales para combatir la pobreza.

Por una parte como parte de las políticas sociales definidas a escala nacional, cuya implementación podría adaptarse a las condiciones y particularidades a través de los gobiernos locales. Particularmente en la definición de actividades y programas específicos y la focalización de los Fondos Sociales. Son oportunidades en las cuales los Municipios deberán tomar iniciativas.

Por otra parte, a través de las políticas urbanas mismas, asumiendo tareas en materias como la expansión de los servicios básicos, y la simplificación de normas y reglamentos para regularizar las situaciones de ilegalidad, la activación de políticas de vivienda y suelo urbano, la ampliación y el mejoramiento de los servicios de educación y salud, la integración cultural, social, económica y física a través de programas integrales de mejoramiento de barrios, incluyendo obras físicas de infraestructura, equipamiento comunitario, organización social y sistemas de transporte colectivo.

Un área menos explorada donde sin embargo hay experiencias interesantes, es la promoción del empleo y fomento a la economía popular y un sector de la pequeña industria a través de la capacitación, el acceso a conocimientos científico-técnicos y el crédito, y el apoyo a través de servicios a la producción. Las incubadoras de microempresas y las escuelas taller ofrecen

opciones de gran interés.

Hay en el ámbito organizacional un vasto potencial movilizador, no sólo a fin de establecer una mayor fluidez de interlocución con los gobiernos locales, sino también para definir prioridades de acción, focalizar las iniciativas municipales, movilizar las energías de los grupos organizados y fortalecer la identidad local. Una base organizativa sólida permitiría actuar en forma más expedita con los programas nutricionales de salud pública, prevención de violencia, promoción cultural, etc.

En materia de género, hay una amplia tarea potencial del gobierno local, ya que la mujer, como jefe de hogar, es particularmente vulnerable y debe soportar una sobrecarga a veces brutal como pareja, madre y trabajadora, a lo cual se suman situaciones bastante generalizadas de violencia intradomiliaria.

Hay también experiencias pioneras en prevención y control de violencia urbana, así como en el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos, que contribuyen al menos parcialmente al acceso de los pobres a la justicia. La protección de los niños de la calle es otro problema que está siendo abordado activamente por múltiples municipios de la región.

El rol que puedan jugar los municipios en la política social es un frente de acción que va ampliándose a medida que avanzan los procesos de descentralización y se va perfilando en base a las experiencias concretas que surgen de la región. Hay una infinidad de iniciativas valiosas, pero dispersas, que será necesario sistematizar para definir un camino coherente de política social municipal.

### **Sustentabilidad ambiental urbana.**

Las posibilidades de construir una ciudad sustentable dependen del desarrollo de una gestión que asuma los problemas heredados, transforme sus condiciones actuales y genere condiciones de seguridad y equidad hacia el futuro.

Indudablemente que enfrentar el tema ambiental urbano es difícil, en vista de que se trata de un problema multicausal, multiforme y sistémico, en el que están presentes actores sociales de diversa condición. Pero también porque no se tiene conciencia real del problema y porque las prioridades están mal construidas. Tal situación requiere de la construcción de un "pacto ambiental" que asuma de manera integral y colectiva una problemática que supera los marcos urbanos. Pero también, que la participación es uno de los ejes centrales, lo cual supone diseñar una institucionalidad que permita la integración de la población y no su marginamiento.

La ciudad es una forma ambiental artificial, construida y producida por el hombre. Es un proceso sin fin, perfectible. De allí que una propuesta ambientalista para la ciudad deberá corregir los problemas heredados y las necesidades actuales, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. En otras palabras: la ciudad, por ser la obra más grande e importante de la humanidad, que va a seguir reproduciéndose, debe encerrar en sí misma la viabilidad de establecer su equilibrio ambiental. Esto significa: construir una nueva lógica de desarrollo urbano, donde lo ambiental tenga la prioridad del caso.

Formación de una cultura de conservación y de riesgo, construida sobre la base de una concientización de la ciudadanía que permita apropiarse de su realidad y emprender la defensa de su futuro. De allí que se debe generar un debate alrededor de las propuestas, con el fin de lograr consenso, apoyo y participación. Pero también a que el Estado defina acciones de regulación, prevención y organización que permitan absorber de mejor manera los distintos efectos.

Definir una clara política ambiental integral, sistémica y complementaria con la de desarrollo

urbano, que rompa los planteos sectorialistas y le dé la real dimensión que tiene, como componente de la calidad de vida, del funcionamiento de la ciudad y de su sustentabilidad. Tres movimientos son centrales: diseño de políticas globales (legislación clara, propuestas abarcativas), construcción de un marco institucional descentralizado y participativo (municipalización, definición de competencias) y la generalización de casos exitosos (participación, tecnología, etc.).

### **Competitividad y eficiencia productiva**

Los desafíos de la competitividad de las ciudades deben ser elaborados simultáneamente a escala nacional regional y local, en la medida que conforman un sistema productivo integrado. Hay roles y tareas a cada nivel. El de las ciudades consiste básicamente en proveer un ambiente propicio para un desarrollo efectivo y eficiente de las actividades productivas.

Hay ciertos requisitos básicos ineludibles: las infraestructuras básicas y los servicios urbanos, no sólo en términos de cobertura sino también de calidad y seguridad de servicios; especialmente en las telecomunicaciones y los flujos de personas y mercaderías; la existencia de mercados laborales fluidos; condiciones ambientales compatibles con estándares internacionalmente aceptables; el desarrollo de un sector terciario moderno como soporte a la producción.

Complementariamente surgen varios frentes en los que puede haber un aporte positivo de los gobiernos locales: la simplificación de normas y reglamentos; una actitud empresarial abierta al desarrollo de iniciativas mixtas y la concertación más amplia en torno a un proyecto de ciudad que incluya explícitamente una estrategia de desarrollo económico urbano; la calificación del trabajo tomando liderazgo para concertar con las universidades y centros de capacitación técnico profesional; pero también haciendo un esfuerzo para garantizar una calidad de vida urbana (cultural, ambiental, de seguridad, etc.) que permita atraer y retener la fuerza de trabajo altamente calificada.

Pablo Trivelli O.  
Quito, Mayo 1995

Contribuyeron a la elaboración de este documento:

Carrión Mena Diego  
Carrión Mena Fernando  
Cataldo Uríbe Jaime  
Clichevsky Nora  
Coraggio José Luis  
Erundina de Sousa Luiza  
Etchegaray Aubry Alberto  
Fernandes Marlene  
Jaramillo Villegas German A.  
Jordán Fuchs Pablo  
Leal Spengler Eusebio  
Lungo Uclés Mario  
Marino de Botero Margarita  
Mingo Marinetti Orlando  
Miró Carmen A.  
Moreno Toscano Alejandra  
Negrón Marco  
Pérez Pedro  
Prado Salmón Fernando

Prosperi Meyer Regina  
Ramírez Ocampo Augusto  
Reboratti Carlos  
Reese Eduardo  
Rodé Patricio  
Rodríguez Alfredo  
Rolnik Raquel  
Salgado Germánico  
Schelotto Salvador  
Singer Paul  
Torres Lara Jaime  
Yujnovsky Oscar  
Ziccardi Alicia

0515-5TT

## **II Foro del Ajusco**

**"El Desarrollo Sostenible y las Metrópolis Latinoamericanas"<sup>15</sup>**

### **CONCLUSIONES**

El II Foro del Ajusco constituye un avance en la conceptualización de la sustentabilidad de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina, pero sólo puede considerarse como un paso adelante en un proceso de formación de conocimiento y su socialización.

La sustentabilidad plantea nuevas formas de relación entre el desarrollo socioeconómico, el crecimiento urbano y la calidad ambiental. La definición de esas relaciones es diferente en cada aglomeración y es claramente diferente a los procesos ocurridos en otras regiones del mundo.

Este Foro ha discutido algunas de estas relaciones pero considera que se requiere ampliar el debate, incluyendo otros grupos y comprometiendo a las esferas académicas y profesionales por una parte, y los medios de comunicación social, por otra, en nuevos esfuerzos conceptuales.

La experiencia de estos días ha demostrado que la conceptualización de la temática urbano-ambiental es un proceso largo y complejo, y al mismo tiempo, extremadamente urgente. Es necesario para ello un proceso continuo de creación trasdisciplinario.

De igual forma es necesario trabajar en definiciones de procedimientos aplicables y ajustados para traducir esos conceptos en propuestas que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida para todos los grupos sociales.

Es necesario, además, socializar estos conocimientos, para lo cual se requiere atraer la atención

15 Foro realizado en El Colegio de México del 31 de Mayo al 2 de Junio de 1995.

de los medios de comunicación social, los formadores de decisión y las instancias decisoras.

Esa socialización se validará en la medida que se vincule estrechamente con las prácticas sociales y la gestión urbano-ambiental.

El Foro no es un evento aislado, sino un momento de un proceso evolutivo. La continuidad del esfuerzo confía en comprometer a los diferentes actores sociales en la generación de proyectos realistas.

El documento "La Sustentabilidad de las Metrópolis Latinoamericanas" contendrá, en su versión final, un aporte a dicho esfuerzo conceptual. Los participantes del Foro, entre tanto, anticipan las siguientes reflexiones:

- a) La metrópolis latinoamericanas tienen un alto grado de especificidad en su proceso de conformación y en su situación actual.
- b) La especificidad surge de un crecimiento prematuro respecto al proceso de industrialización, concentrado en pocas ciudades y descapitalización de sus estructuras en relación con sus requerimientos sociales.
- c) La metrópolis concentran la mayor parte del poder político, económico y social, así como las oportunidades de crecimiento y bienestar, atrayendo a una parte significativa de las poblaciones nacionales.
- d) Las metrópolis constituyen los lugares de articulación entre la realidad nacional y la realidad planetaria y son ámbitos privilegiados del espacio nacional.
- e) Las metrópolis modernas son, al mismo tiempo, lugares donde se producen intensos fenómenos de transformación de energía, agua, recursos naturales, trabajo e información en bienes y servicios, pero también de desechos no asimilados que contaminan el medio ambiente.
- f) La imperfección de los procesos metabólicos metropolitanos genera externalidades negativas en el espacio interno y en las regiones sustentantes. Las consecuencias más importantes de ese fenómeno son la degradación ambiental y las desigualdades sociales, que constituyen un serio obstáculo en relación a su capacidad competitiva en una economía globalizada.
- g) La significación de los fenómenos metropolitanos no es asumida, sin embargo, por las

políticas nacionales de desarrollo

h) La globalización, a corto plazo, puede generar efectos negativos en los planos económico, social y cultural, comprometiendo la diversidad de los procesos metropolitanos.

i) La gestión urbana necesita mecanismos institucionales, normativos y financieros adecuadamente descentralizados.

j) La gobernabilidad de las metrópolis dependerá de la calidad de la participación de la sociedad civil en la gestión y en el mercado.