An abstract painting of a conference room. The scene is filled with vibrant, expressive brushstrokes in shades of red, green, blue, yellow, and purple. In the center, a long table is surrounded by several chairs. A small figure of a person is visible on the left side of the table. The overall composition is dynamic and somewhat chaotic, reflecting the complexity of the subject matter.

Segundo Foro del Ajusco

EL DESARROLLO SUSTENTABLE
Y LAS METRÓPOLIS
LATINOAMERICANAS

EL COLEGIO DE MÉXICO

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE

OFICINA REGIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

338.9063
F727
1996d

EL DESARROLLO SUSTENTABLE
Y LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

PROGRAMA DE ESTUDIOS AVANZADOS EN DESARROLLO
SUSTENTABLE Y MEDIO AMBIENTE (LEAD-MÉXICO)

CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS
Y DE DESARROLLO URBANO

Segundo Foro del Ajusco
EL DESARROLLO SUSTENTABLE
Y LAS METRÓPOLIS
LATINOAMERICANAS

Eduardo Neira Alva
coordinador

*Eduardo Novaes, Ana Lucia Vieira Azevedo,
Alicia Ziccardi, Mario Robirosa, Rodolfo Lacy
Diego Carrión, Manuel Caballero, Pedro Jacobi
Gabriel Quadri, Fernando Tudela*



EL COLEGIO DE MÉXICO

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE
OFICINA REGIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

338.9063
F727
1966

Foro del Ajusco (2 : 1996 : México, D.F.)

El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas : Segundo Foro del Ajusco / Eduardo Neira Alva, coord. Eduardo Novaes [et al.]. - México : El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente : Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1996. 157 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0800-5

1. Desarrollo económico-Aspectos ambientales-Congresos. 2. Desarrollo sostenible-Hispanoamérica-Congresos. 3. Política ambiental-Aspectos económicos-Congresos. 4. Política ambiental-Hispanoamérica-Congresos. I. Neira Alva Eduardo, 1924- , coord. II. Novaes, Carlos Eduardo.

Las ideas y opiniones vertidas en este texto no corresponden necesariamente al PNUMA y/o a El Colegio de México. Los autores asumen la responsabilidad exclusiva de su contenido y reconocen la influencia, a veces decisiva, que tuvieron las contribuciones de todos los participantes del Foro. El coordinador agradece la cordialidad y voluntad de cooperación demostrada por todas las personas que conocieron las sucesivas versiones del texto, especialmente los organizadores del Foro.

Portada de Mónica Diez-Martínez
Ilustración: Oleo de Phil Kelly

Primera edición, 1996

D.R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0800-5

Impreso en México/*Printed in Mexico*

A la memoria de
Duccio Turín y
Jorge Enrique Hardoy

ÍNDICE

Presentación, <i>Mario Fernández de la Garza, Boris Graizbord y Eduardo Neira Alva</i>	11
--	----

PRIMERA PARTE

Hacia un nuevo paradigma urbano, <i>Eduardo Neira</i>	17
---	----

SEGUNDA PARTE

Documentos de apoyo	77
La metropolización de América Latina, <i>Eduardo Novaes</i>	79
Río de Janeiro: un testimonio, <i>Ana Lucia Vieira Azevedo</i>	93
La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas, <i>Alicia Ziccardi</i>	99
El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas, <i>Mario Robirosa</i>	113
Desarrollo sustentable y metabolismo urbano, <i>Rodolfo Lacy</i>	119
La reforma urbana en un contexto de sustentabilidad, <i>Diego Carrión</i>	125
Sobre la violencia en las metrópolis II, <i>Manuel Caballero</i>	131
Manejo sustentable del metabolismo urbano, <i>Pedro Jacobi</i>	135
Políticas ambientales para una ciudad sustentable, <i>Gabriel Quadri</i>	139
Hacia una cultura de sustentabilidad urbana, <i>Fernando Tudela</i>	145
Epílogo	155
Participantes del Segundo Foro del Ajusto	157

PRESENTACIÓN

Veinte años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos realizada en Vancouver, la vida en las ciudades del mundo sigue deteriorándose. La acción internacional ha sido de muy poca ayuda en este campo, pero tal vez no hay por qué sorprenderse de que los problemas urbanos se agraven, sobre todo en los países pobres, subdesarrollados y tropicales; las crisis urbanas no son sino transcripciones espaciales de problemas nacionales.

En realidad, los problemas urbanos no forman parte activa del interés de los gobiernos nacionales, a pesar de que la opinión pública no ha dejado de llamar la atención en todo este tiempo sobre la creciente degradación ambiental de las ciudades.

Urbanistas, arquitectos, administradores municipales y los demás “constructores profesionales del hábitat” ven la crisis urbana desde perspectivas parciales: transporte, vivienda, saneamiento básico, construcción civil, mediante las cuales no es posible encontrar soluciones satisfactorias para problemas cuyas raíces están estrechamente entrecruzadas.

La ciudad es una totalidad y esta totalidad se presenta como un fenómeno integrado que no puede entenderse ni tratarse fragmentariamente. Ver y entender la ciudad holísticamente, desde la perspectiva del medio ambiente y dentro de una concepción de desarrollo sustentable, aparece como una condición previa para detener y revertir el enorme proceso de degradación ambiental que pesa sobre la mayor parte de las ciudades del planeta.

Para la mayoría de la población del mundo, el medio ambiente natural ha sido sustituido, de hecho, por espacios urbanos donde la acción antrópica ha creado nuevas formas de relación entre la comunidad humana y su entorno natural. Estas relaciones, que son culturales, económicas y políticas, han subvertido el orden biológico y creado las bases para una nueva ecología humana. Todo lo cual abre un inmenso universo conceptual y operativo que reclama un

nuevo paradigma y un nuevo ordenamiento transdisciplinario del conocimiento.

Ésta es la razón principal por la que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y El Colegio de México decidieron convocar a una nueva reunión ambiental, el Segundo Foro del Ajusco, para tratar las relaciones entre las ciudades de América Latina y el desarrollo sustentable.

El Segundo Foro del Ajusco tenía como propósito tratar la situación de los asentamientos humanos de la región dentro de una perspectiva ambiental, de modo semejante a la manera en que el Primer Foro del Ajusco trató los problemas del medio ambiente natural dentro de la perspectiva de la reforma del Estado. Ajusco II debía abordar la situación del medio ambiente construido de América Latina en cuanto a la utilización de los recursos disponibles en el espacio urbano, en este caso, para el mayor beneficio de la población, en la actualidad y en el futuro. El concepto de desarrollo sustentable debía constituir el telón de fondo para los debates del Foro.

El Segundo Foro del Ajusco debía tratar el tema Desarrollo Sustentable y las Metrópolis Latinoamericanas teniendo como objetivo inmediato ofrecer una colaboración espontánea a las actividades preparatorias de la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos que deberá realizarse en Estambul en junio de 1996.

Una encuesta preliminar fue llevada a cabo entre personas seleccionadas por su competencia en el campo del medio ambiente urbano con el fin de verificar el estado del conocimiento en la materia.

Por otra parte, el consultor del Foro, señor Eduardo Neira Alva, fue el encargado de preparar un documento básico destinado a servir de pauta en los debates. Este documento se distribuyó entre 40 personas invitadas a participar en la reunión, con carácter personal, independientemente de cualquier vinculación institucional.

La iniciativa del PNUMA y El Colegio de México implica la contribución de un grupo de personas independientes, comprometidas profesionalmente con el desarrollo urbano y el medio ambiente, que fueron seleccionadas por su capacidad para comprender los problemas de las ciudades latinoamericanas dentro de una perspectiva global.

La reunión realizada en El Colegio de México sirvió para confrontar las ideas del autor del documento básico con las opiniones y experiencia de los participantes en el Foro. El resultado ha sido un nuevo documento cuyo subtítulo es “En busca de un nuevo paradigma urbano”. El texto incorpora muchas de las ideas aportadas durante los debates realizados en la ciudad de México, que han modificado muchas veces planteamientos previos del autor y sugerido nuevas posiciones.

El texto se aparta de cualquier intención de recomendar políticas o soluciones a problemas existentes, quiere ser pragmático y sintético y pretende dar apenas un paso adelante en el proceso de definición de los paradigmas urbanos, proceso que debe cumplirse necesariamente para intervenir eficazmente en la formulación de políticas urbanas dentro de un marco de desarrollo sustentable.

Sin saber en qué ciudades y en qué sociedad quiere vivir el habitante contemporáneo de América Latina, sería imposible diseñar políticas y aplicar estrategias de desarrollo urbano sostenibles. Jorge Cornejo Polar, exrector de la Universidad de San Marcos de Lima, decía hace poco en un artículo periodístico: “...lo que es una necesidad de satisfacción inaplazable es un proyecto para Lima, el diseño del modelo de ciudad en que queremos vivir”.

MFG, BG y ENA
1996.

PRIMERA PARTE

HACIA UN NUEVO PARADIGMA URBANO

EDUARDO NEIRA

UN NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

Las ciudades son, históricamente, concentraciones de poder que controlan flujos económicos, sociales, culturales y políticos, y que constituyen centros de acumulación de riqueza y conocimientos. A partir de la revolución industrial, las actividades de manufactura se concentraron en algunas ciudades cuya población creció explosivamente. En estos días, las más grandes tienden a convertirse en metrópolis de sistemas socioeconómicos organizados espacialmente para articular economías regionales, nacionales e internacionales.

Las metrópolis aglomeran instalaciones productivas e infraestructura económica, que ocupan antiguas áreas rurales e incorporan asentamientos humanos ya existentes. Este fenómeno de extensión territorial está acompañado por un intenso crecimiento demográfico, que es mucho más rápido en los países en proceso de desarrollo de lo que fue en las aglomeraciones metropolitanas del mundo industrializado. Ya en 1984, se advertía:

La población de las ciudades de más de un millón de habitantes creció diez veces entre 1900 y 1975, mientras que el número de habitantes de las ciudades de más de cinco millones de personas se multiplicó por veinte en el mismo periodo. Al mismo tiempo, la población total de las 25 ciudades más grandes del mundo creció más de cuatro veces y aún crecerá entre ocho y diez veces hasta el año 2000. En ese entonces, el tamaño promedio de esta categoría de ciudades será de 16 millones de habitantes.¹

¹ Correo de la UNESCO, 1984.

Existe, de hecho, una estrecha relación entre las redes básicas de comunicación y las tramas de asentamientos humanos. Los sistemas de transporte de tiro determinaron el ordenamiento espacial de las ciudades preindustriales, mientras que la utilización de la energía del vapor de agua y del carbón dio lugar a los sistemas de asentamiento de la era del ferrocarril y de la gran navegación. El origen de la mayor parte de las grandes ciudades del mundo está todavía marcado por redes ferroviarias y grandes puertos. La adopción de los hidrocarburos como la principal fuente de energía para el transporte y la producción industrial y agrícola, dio origen a una nueva trama de asentamientos humanos caracterizada por la dispersión en contraste con la concentración originada por el tren y la navegación. La fragmentación espacial de los sistemas de asentamiento y la desagregación de las ciudades es un primer producto de la adopción de vehículos de combustión interna en el transporte inter e intraurbano. Esta relación entre los medios de comunicación y la estructura espacial de los asentamientos humanos está siendo modificada de nuevo, esta vez por las comunicaciones electrónicas. Un moderno concepto del tiempo y del espacio está alterando radicalmente la organización de la economía y de la sociedad en su conjunto y, como no podría dejar de serlo, de la organización y las relaciones internas y externas de las ciudades.

Las urbes más grandes han asumido funciones de dirección, promoción, gestión, financiamiento de inversiones, distribución comercial y de centro de informaciones, de codificación y decodificación de la cultura y de intercambio de conocimientos. Las funciones de producción —industrial principalmente— se han dislocado a la periferia de la aglomeración metropolitana. En la medida en que crece la importancia económica de la metrópoli, su poder de influenciar otras economías alcanza espacios cada vez mayores: mientras que la región metropolitana puede ocupar territorios de decenas de kilómetros de radio, las áreas de influencia de la metrópoli pueden extenderse al mundo entero, como se aprecia en este conjunto de noticias:

El consejo directivo de la empresa alemana Siemens se reunió recientemente en Singapur y decidió que su última generación de chips ya no sería producida en Dresden, como había sido acordado anteriormente, sino en Escocia. El Deutsche Bank, contrariando al

Banco Central de Alemania, trasladó su división de inversiones de Frankfurt a Londres. La Mercedes-Benz no publica más sus balances en Stuttgart, sino en Nueva York, mientras que la presentación de su último modelo no tendrá lugar en Munich sino en Francia...

En algunos casos, las metrópolis pueden ser el centro de espacios económicos y culturales transcontinentales sin poseer bases territoriales de importancia, como sucedió en la antigüedad con Venecia y en la edad media y el renacimiento con las ciudades-estado europeas, y está ahora sucediendo con Hong Kong, Singapur, Taiwan y Seúl.

A medida que avanza la globalización de la economía internacional, las metrópolis que comandan los espacios económicos más grandes tienden a constituir una categoría por sí mismas, las “ciudades globales”, un nuevo tipo de ciudad.² Estas metrópolis articulan economías nacionales, como París, Madrid, São Paulo o la ciudad de México; otras operan directamente en mercados multinacionales como Singapur, Frankfurt o Miami; o sirven de base a importantes economías regionales como Chicago, Barcelona, Milán o Hong Kong.³

El “club” de las ciudades globales o metrópolis internacionales constituye un espacio de acumulación capitalista que representa solamente a un octavo de la población del mundo y que, sin embargo, controla el mercado global. En torno de este espacio privilegiado se extiende un amplio sector de economías periféricas, que se encuentran fragmentadas o atraviesan diferentes etapas de integración relativa, alrededor de metrópolis nacionales y regionales. Estas metrópolis están condicionadas por su propia importancia económica y por ciertas exigencias de los procesos de acumulación: presencia de un número apreciable de empresas multinacionales y de agentes de financiamiento internacional, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización e infraestructura económica y social capaz de atraer inversionistas y cuadros dirigentes complejos y exigentes.

² Saskia Sassen, *The Global City*, Nueva York, Princeton University Press, 1991.

³ John Friedmann, “Where We Stand: A Decade of World City Research”, en P. L. Knox y P. J. Taylor (eds.), *World Cities in a World-System*, Boston, Cambridge University Press, 1994.

...las ciudades mundiales constituyen concentraciones espaciales de nuevas actividades globales: centrales de corporaciones nacionales y transnacionales, bolsas de valores y grandes organizaciones financieras, centros de información y procesamiento, así como de una amplia gama de servicios de apoyo, principalmente asesoría legal y técnica, inversiones inmobiliarias, propaganda y mercadología.⁴

La formación de aglomeraciones metropolitanas empieza por la existencia de economías de escala y economías externas (beneficios económicos por los cuales no se paga, pero que favorecen la producción). Esta condición existe, en amplia oferta, en las metrópolis del mundo desarrollado y también en muchos de los países en vías de desarrollo. Si la base de sustentación de economías de escala y de externalidades es directamente proporcional al producto de la población por la renta personal, las metrópolis pobres deben tener mayor tamaño. Zurich puede sustentar un grado de globalidad ciertamente superior al de Lima con una población muchas veces menor.

Las ciudades globales son esencialmente centros de decisión de grandes empresas transnacionales y de grandes corporaciones financieras que actúan por medio de un amplio conjunto de ciudades periféricas que les sirven como centros de coordinación y control de operaciones locales. Existe todavía un tercer nivel de centros de producción y *marketing* en el cual las empresas transnacionales crean plantas especializadas dentro de sistemas de *pools* de mano de obra, mercados y materia prima. Según algunos investigadores, esta nueva división internacional del trabajo determina estratos de riqueza y educación, estructura ocupacional, base impositiva y capacidad de promoción del desarrollo interno.

Un archipiélago *hightech* de ciudades regionales, sumamente ricas y superdesarrolladas... dentro de un mar de humanidad empobrecida... Puede imaginarse cómo ese orden puede rediseñar el mapa del mundo: de un lado se podría ver un archipiélago de tecno-polos, estrechamente vinculados que constituirían menos de un octavo de la población

⁴ Arie Sachar, "World Cities in the Making: The European Context", en P. K. Kresl y G. Gappert (eds.), *North American Cities and Global Economy*, Londres, SAGE Publications, 1995 (Urban Affairs Annual Review, 44).

mundial; del otro lado se encontraría un amplio espacio desolado, desconcentrado y desintegrado que albergaría siete de la Tierra.⁵

Las ciudades globales cuentan con espacios urbanos de alta densidad de ocupación y de equipamiento en los cuales predomina una cultura global cuyo símbolo es el consumo ostensible de bienes y servicios. Este símbolo constituye un modelo para los segmentos de mayor poder económico y político de las sociedades subdesarrolladas. La expansión de esta cultura, estimulada por los medios modernos de comunicación social, está transformando las culturas locales y ampliando la brecha entre la ciudad real y la ciudad legal. Mientras que los segmentos privilegiados de la ciudad legal tienen acceso a los bienes y servicios que se identifican con ese modelo, los sectores periféricos de la ciudad real no tienen medios para acceder a dichos bienes y servicios en forma proporcional al estímulo.

Ellas (las ciudades periféricas) son la base territorial de clases dominantes colaboradoras que importan ideologías, patrones de comportamiento y productos de consumo. (Estas) élites difunden sus gustos y preferencias al resto de la sociedad, de modo tal de redefinir las necesidades populares y orientarlas hacia la adquisición de bienes identificados con la modernidad...⁶

En la medida en que las metrópolis periféricas permitan el acceso al mercado doméstico, infraestructura de transporte y comunicaciones, y proporcionen una oferta concentrada de personal calificado, ambiente cultural atrayente, servicios de patrón internacional y acceso directo al poder económico (gobierno) y financiero (bancos, bolsas de valores), representarán también ventajas comparativas en relación con otras metrópolis menos dotadas de infraestructura "globalizante".

Concentraciones de edificios, infraestructura suntuosa e instalaciones que proporcionan esos servicios pueden encontrarse en

⁵ Ricardo Petrella, "Technoapartheid for a Global Underclass", *Los Angeles Times*, 6 de agosto de 1992 (citado por John Friedmann, *op. cit.*).

⁶ Victor Fung-Shuen Sit, "Transnational Capital Flows, Foreign Investment and Urban Growth in Developing Countries", en J. D. Kasarda y A. M. Parnell (eds.), *Third World Cities, Problems, Policies and Prospects*, Londres, SAGE Publications, 1993.

lugares tales como la avenida Paulista en São Paulo y el Paseo de la Reforma en la ciudad de México, que buscan reproducir el modelo de La Défense en París, Cannery Warf en Londres, Wall Street en Nueva York o Finanzplatz en Frankfurt.

En las metrópolis emergentes del Tercer Mundo se observan nuevas tendencias a concentrar inversiones urbanas en estos sectores internacionales: mientras que Singapur se embarca en un programa de varios miles de millones de dólares para la construcción de un moderno complejo internacional, en la ciudad de México se propone un proyecto de “megaciudad” internacional alrededor de un nuevo aeropuerto. El proyecto cubrirá un área de 55 000 hectáreas que abarca ocho municipios, donde se construirá en los próximos 20 años y a un costo estimado en diez mil millones de dólares, un nuevo aeropuerto con una superficie de 3 000 hectáreas, un gran parque industrial, viviendas de alto nivel, comercios, un parque recreativo (“tipo Disneyland”), un club de golf, varios hoteles y centros de diversión. “El proyecto más grande de ciudad nueva planificada... diseñada al «estilo de lo mejor» y financiada íntegramente por capital privado, nacional e internacional”.⁷

Junto a los enclaves internacionales vinculados con el espacio económico privilegiado y presidido por las ciudades globales, coexisten, en las metrópolis subdesarrolladas de América Latina, extensas zonas degradadas por la transferencia de actividades “nobles” y la población con los más altos niveles de renta. Al mismo tiempo, existen en la periferia urbana enormes concentraciones de barrios de construcción y situación legal precarias, con graves problemas de servicios. Esta parte de la ciudad real constituye, en la práctica, un contrasentido para la integración global. No sólo porque no será posible mantener el *apartheid* social sin un mayor recrudecimiento de la violencia urbana, sino porque el “desempleo tecnológico” originado por una globalización *ceteris paribus* hará crecer aún más la ciudad real. En verdad, las zonas de invasión y los barrios decadentes de la ciudad real se presentan como deseconomías de aglomeración en relación con las políticas nacionales de integración global, y como una desventaja comparativa frente a la competencia por

⁷ *La Jornada*, ciudad de México, 30 de octubre de 1995.

inversiones externas. Aunque, por otro lado, permiten dar cabida a una fuerza de trabajo con niveles salariales sumamente bajos.

En síntesis, el paisaje espacial de la economía global se presenta doblemente dividido en el planeta y en el interior de las ciudades, entre un espacio privilegiado intercomunicado por una avanzada tecnología de comunicaciones que le permite controlar los mercados internacionales a pesar de representar sólo un octavo de la población mundial y un espacio periférico marginado del ámbito global capitalista, al cual sólo se tiene acceso en la medida en que despierte el interés de las empresas hegemónicas.

Los países menos desarrollados de Asia, África y América Latina se urbanizan y metropolizan, aunque esto no garantice su desarrollo sustentable. Además, tampoco será posible que estos países continúen creciendo como hasta ahora lo han hecho. La continua pauperización del lado oscuro de la cara del "club" de las metrópolis mundiales traerá como epílogo inevitable la destrucción de ese espacio privilegiado y exclusivo.

Si la periferia del sistema global se desestabiliza o si la mano de obra migrante llega a las metrópolis en volúmenes que no pueden ser absorbidos, todo el proyecto capitalista estará en peligro... Hacer del mundo un lugar seguro para el capitalismo es una empresa quijotesca.⁸

LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

En América Latina es posible reconocer aglomeraciones metropolitanas de significación internacional. Las cuatro más grandes de la región (ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires y Río de Janeiro) tienen, cada una de ellas, poblaciones de 10 a 20 millones de habitantes, con un poder económico conjunto equivalente a poco más del PIB de México.

Otro grupo de metrópolis, situadas entre los cinco y los ocho millones de habitantes (Lima, Bogotá, Santiago y Caracas), repite muchas de las características de las megalópolis de la región

⁸ John Friedmann, *op. cit.*

y muestra tendencias similares, pero el hecho de pertenecer a economías nacionales de menor dimensión limita sus posibilidades de crecimiento económico a la medida en que puedan insertarse en los circuitos internacionales de producción y consumo.

Un tercer grupo de metrópolis está por debajo de los cuatro millones de habitantes. Se trata de metrópolis nacionales, como Montevideo, La Habana, Santo Domingo, Asunción, Guatemala o San José, que concentran la actividad productiva de países pequeños, o que constituyen centros regionales de economías subnacionales, como Guadalajara, Monterrey, Belo Horizonte, Salvador, Medellín, Cali, Porto Alegre, La Paz, Curitiba, Recife, Barranquilla, Guayaquil, Brasilia o Quito.

Las megalópolis y metrópolis nacionales y regionales concentran la mayor parte del poder económico, político y cultural de sus respectivos países. En ellas se encuentran las mejores oportunidades de trabajo, de desarrollo humano, de información, esparcimiento y acceso a bienes y servicios. Son centros de la vida nacional sin los cuales no sería posible imaginar el desarrollo. Sin embargo, en ellas se concentra también la pobreza y se presentan algunas de las más abyectas formas de vida.

En América Latina tuvo lugar, en las últimas cinco décadas, una intensa transformación de la estructura y de la localización de sus asentamientos humanos. En ese corto tiempo, la población urbana creció de 30% a 70% del total. El gigantesco esfuerzo económico y social que este fenómeno supone no es sólo producto de la inversión del ahorro nacional, público y privado, ni puede ser explicado por la acumulación de transferencias externas. La población de los países latinoamericanos ha pagado directamente gran parte de la infraestructura material e institucional de sus ciudades.

La metropolización de la urbanización en América Latina es en gran medida una consecuencia del fracaso de modelos políticos y económicos que no consideraron la justicia social, la eficiencia económica y la democracia política como condiciones indispensables de la vida urbana, como acertadamente lo hace notar Eduardo Novaes en uno de los documentos de apoyo al Segundo Foro del Ajusco.⁹

⁹ Eduardo Novaes, "La metropolización de América Latina". Véase *infra*, segunda parte de esta misma publicación.

En el mundo subdesarrollado de América Latina las ciudades son, en gran medida, fruto de la autogestión de contingentes de migrantes del campo y de localidades menores que se instalan en las periferias urbanas participando sólo marginalmente de los mercados de trabajo y de la infraestructura social. En muchas de las ciudades latinoamericanas, por lo menos 40% del área construida es producto del trabajo no remunerado, aplicado legal y materialmente de modo precario. Los asentamientos periféricos ocupan por lo menos 50% de la superficie de Lima, 35% de la de Río de Janeiro, 40% de la de Caracas y de Santiago de Chile. Mientras que la población total de São Paulo creció 60% entre 1973 y 1987, la favelada aumentó más de 100 por ciento.¹⁰

El significado de la formación de los asentamientos periféricos de Lima puede ser extendido sin pérdida conceptual al resto de América Latina. El asentamiento precario urbano es la expresión material de un modo de supervivencia en condiciones de escasez, que es posible por la construcción gradual de las viviendas en función de la disponibilidad de tierras y materiales de construcción y de la instalación posterior de servicios básicos mediante el ejercicio de mecanismos colectivos de presión.¹¹

Una ciudad extendida como lo es Lima al final de la década de los ochenta es una ciudad cara de mantener, costosa por la extensión de su red de servicios públicos e incómoda para sus usuarios. Puede decirse que tal es el costo de su pobreza, un costo que deberá seguirse pagando en tanto la sociedad nacional no acumule el capital para invertir en vivienda y servicios o en la apertura de puestos de trabajo adecuadamente remunerados para su creciente población.¹²

Un día cualquiera se puede ver en las carreteras de acceso a Lima decenas de camiones cargados de piedra, arena, ladrillos y otros materiales de construcción, así como carros-cisterna esperando por los constructores de viviendas de las invasiones vecinas. No lejos de allí, estaciones de gasolina ofrecen baños fríos y calientes y

¹⁰ Prefeitura Municipal de São Paulo, *Habitação e Urbanismo*, 1990.

¹¹ Carlos Williams, "Lima: patrones de asentamiento y opciones de expansión urbana", *Boletín de la Sociedad Geográfica de Lima*, 1994.

¹² *Idem*.

vitualas para los ocupantes de las barriadas de los alrededores. Al costado de modernas autopistas, montañas de desechos se alternan con vendedores de los más variados productos. Un poco más adentro, en los arenales que rodean la ciudad, una febril actividad constructora extiende los límites urbanos un poco más allá cada día. Lima crece más por la acción de los autoconstructores de viviendas precarias que por la de los agentes de la ciudad legal. En estos momentos, por lo menos la mitad de sus siete millones de habitantes pertenece a la ciudad real.

La respuesta de la autoridad política a este proceso de asentamiento alternativo ha oscilado entre la represión por medio de la fuerza pública, la donación de tierras de propiedad fiscal y la instalación de servicios públicos gratuitos. En general, esta forma alternativa de urbanización es tolerada por los gobiernos, lo que puede entenderse como el reconocimiento final de la eficiencia de una estrategia popular motivada por la extrema necesidad.

El modelo de urbanización creado por los sectores populares se caracteriza por el acceso a la tierra por vía de invasión pacífica o por intermediación de mecanismos irregulares; la parcelación y construcción por autogestión y la complementación tardía de infraestructura y servicios por la municipalidad. Este modelo, realista y difícil, difiere frontalmente de las normas establecidas para la ciudad legal, que sólo pueden ser cumplidas parcialmente por el resto de la población urbana.

...la normatividad que regula la urbanización de la población es una entelequia que deviene inútil tan pronto como se pretende aplicarla sobre la situación real y concreta del país.¹³

La persistencia de normas poco realistas implica un modelo de expansión urbana con densidades habitacionales muy bajas sobre terrenos que se incorporan al área construida sin planificación alguna y a costos sociales crecientes, lo que entraña la invasión del espacio público y la creciente segregación de la ciudad legal. Pero este modelo, irreal para la mayoría de la población, prevalece

¹³ *Idem.*

todavía y confiere a las metrópolis latinoamericanas un carácter especial, contrapuesto a normas más estrictas de calidad ambiental.

El patrón popular alternativo ha proporcionado, sin embargo, a la mayor parte de la población migrante, mejores oportunidades de trabajo, educación y salud, además de incorporación a estratos más amplios de información y participación. Para la ciudad legal y la economía urbana, los asentamientos periféricos representan la acumulación de una reserva de mano de obra de bajo costo y la creación de nuevas fuentes de demanda de bienes y servicios que tienen significación económica por su gran volumen.

El carácter polarizado de la urbanización refleja la más notable de las características de las metrópolis latinoamericanas, su extrema segregación y fragmentación social y espacial. Por un lado, una minoría concentra volúmenes crecientes de riqueza, lo que puede llegar a situaciones en las cuales 10% de la población puede detentar 40% del PIB nacional, mientras que la mayor parte de los habitantes no dispone de suficientes oportunidades de empleo y realización personal. La ciudad legal, constituida por un pequeño grupo de islas de prosperidad aparente, contrasta con el océano de la ciudad real en la cual no existe, a veces, ni siquiera el amparo de la justicia. La polarización social ha creado un verdadero *apartheid* que oprime la mayor de las dificultades para el desarrollo sustentable dentro de las ciudades.

Las metrópolis son, de todos modos, centros de procesos de crecimiento económico en los cuales la acumulación de economías externas fomenta inversiones públicas y privadas y donde el monopolio de la tierra contribuye destacadamente a la formación de capital privado mediante el mercado inmobiliario. Pero la extraordinaria velocidad de los procesos de urbanización y metropolización ha terminado por crear deseconomías de aglomeración y por invertir el sentido de las externalidades, que pasaron a ser negativas en los últimos treinta años.

Todo indica que las externalidades negativas originadas por la degradación ambiental en las metrópolis constituirá el más importante obstáculo a la integración de los países de la región al proceso de globalización de la economía mundial.¹⁴

¹⁴ Eduardo Novaes, *op. cit.*

Deseconomías y externalidades negativas se han convertido en factores adversos no sólo para el desarrollo humano, sino que se presentan materialmente como degradación del medio ambiente urbano y alcanzan significado adverso en la economía globalizada en cuanto desestimulan nuevas inversiones externas y reducen la eficiencia de la economía nacional. Este hecho pone en jaque el modelo metropolitano tradicional y reclama un nuevo paradigma.

LA VIDA EN LAS METRÓPOLIS

El desarrollo tiene por objetivo la plena realización del ser humano, la cual no puede darse en abstracción del medio. La calidad de la vida y del medio ambiente son, por tanto, las instancias superiores a las que se refiere la noción de desarrollo sustentable. Para la mayor parte de la población del mundo en la actualidad y para muchos más en el futuro, la calidad ambiental se refiere al espacio urbano, donde se generan los impulsos económicos y las directrices culturales que norman la vida civilizada.

Las metrópolis modernas constituyen las más complejas estructuras jamás construidas por el hombre. Se acostumbra verlas, sin embargo, solamente como espacios económicos, como ámbitos físicos, como sedes del poder político, como lugar donde se codifica y decodifica la cultura, como fenómenos demográficos, o como estructuras sociales o administrativas. Raramente se les ve como eco-sistemas artificiales o como sistemas complejos en los cuales la forma física corresponde siempre a un producto sedimentario de la cultura de los pueblos, como un lugar en el espacio y en el tiempo donde se construye y reconstruye incesantemente el hábitat de la especie humana. El Estambul moderno se asienta, por ejemplo, en el mismo lugar donde se sucedieron catorce culturas diferentes durante dos mil años.

Se ignora con frecuencia que en las megalópolis coexisten, en la mayor proximidad física, millones de estrategias de maximización de proyectos personales, empresariales y colectivos, y por consiguiente, alianzas y conflictos (Robirosa). Se olvida que las ciudades son, esencialmente, escenarios del drama y de las alegrías del diario vivir.

La historia del asentamiento humano se aceleró de tal modo en las últimas décadas que el registro del cambio es tarea casi imposible para un observador estacionario. La historia urbana se ha hecho, especialmente en las metrópolis, semejante a un filme cuyas imágenes aisladas apenas tendrían sentido si la proyección se detuviese. En un momento dado sólo es posible tener una fotografía que detiene un solo instante; pero es la sucesión de imágenes lo único que —a falta de una teoría— permite comprender el sentido del cambio. Cada imagen aislada está, sin embargo, compuesta por infinidad de relaciones sociales, económicas y culturales que pueden revelar muchos aspectos no manifiestos de la vida urbana. Algunos de estos “flashes” son visibles gracias a los testimonios de la prensa y de monografías y estudios urbanos específicos.

La necesidad de presentar el fenómeno metropolitano dentro de una visión holística y en un corto espacio obliga a seleccionar un número limitado de esos “flashes”. Los tres puntos que siguen corresponden a instantes en los cuales la vida de las metrópolis ha sido detenida artificialmente para poder observarla con los límites que imponen los instrumentos y las capacidades disponibles.

La percepción ambiental

La visión externa de la ciudad se construye a partir de percepciones personales. Italo Calvino y Félix Guattari hablaron de la ciudad subjetiva que se forma con deseos y expectativas individuales.

Así, dicen algunos, se confirma la hipótesis de que cada persona tiene en mente una ciudad hecha exclusivamente de diferencias, una ciudad sin figuras y sin formas, compuesta por ciudades particulares.¹⁵

Esta ciudad subjetiva se acomoda o se rebela en contacto con la ciudad objetiva construida por la sociedad, tocando así la delicada relación subjetividad-objetividad en la cual se asienta el sentido de pertenencia de las personas a la ciudad, es decir, el sentido de ciudadanía.

¹⁵ Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*, Buenos Aires, Minotauro, 1974.

La lectura e interpretación de la ciudad es un acto personal pero está enmarcado por un contexto cultural y ambiental. La experiencia cotidiana de un obrero carioca que vive en un suburbio de Río de Janeiro, que trabaja —mal remunerado— en una pequeña fábrica de la ciudad, que viaja todos los días en un tren abarrotado (que se atrasa frecuentemente), que tiene mujer y cinco hijos y una casa en construcción en un terreno invadido, está llena, ciertamente, de problemas que no llegan a ser compensados por la cerveza con los amigos en el “botiquín” de la esquina, ni la ocasional pasada por Maracanã en día de juego. Estos problemas tienen que ver principalmente con la subsistencia familiar, la escuela de los niños, la salud de la mujer enferma, los gastos de la construcción de la casa, pero vive también problemas “ambientales” tales como, por ejemplo, la espera, mal endémico del cotidiano de los pobres: espera por la justicia, por el pago del salario, por el trámite burocrático, por el transporte.

Esperando... esperando el tren, esperando el aumento del año pasado para el próximo mes.¹⁶

Quien se ve obligado a enfrentar una fila de espera para tomar el ómnibus, correr para escapar de los automóviles, andar por las calles congestionadas, aguantar el ruido de los motores, los gritos de los vendedores ambulantes, las bocinas de los carros, recibe una carga muy grande. Quien tiene conciencia de todo esto todavía puede soportar, pero quien no se da cuenta, llega a su casa peleando con la mujer, agrediendo a los hijos.¹⁷

Para el gerente de una sucursal de banco en Caracas, situada en el centro de la ciudad, que vive en Petare, que tiene mujer, tres hijos y dos carros, apartamento comprado a plazos, los problemas son también de orden económico, principalmente originados por las presiones sociales y el consumo ostentoso, además, claro está, del estrés causado por la dura competencia en el trabajo. Pero para él existen también problemas ambientales: la angustia permanente por el tiempo, que, como el dinero, nunca alcanza, las congestiones

¹⁶ Chico Buarque de Holanda, “Esperando” (canción).

¹⁷ Danubio Ferreira, en entrevista para la revista *Realidade*, São Paulo, 1972.

cotidianas del tránsito, la contaminación atmosférica, el temor al robo y al secuestro.

La experiencia del obrero carioca y del gerente de banco de Caracas son apenas dos situaciones en medio de una amplia gama en uno de cuyos extremos se puede encontrar al desocupado sin techo y al favelado y, en el otro extremo, al millonario que tiene una casa de fin de semana y un apartamento en Miami, además de una mansión en la ciudad. Estas experiencias, muy diferentes entre sí son, sin embargo, similares entre grupos sociales afines dentro de una misma ciudad y son también parecidas a las experiencias de grupos similares en otras ciudades de la misma categoría: los obreros viven de modo parecido en cualquier gran ciudad, lo mismo que las clases medias emergentes y los ricos de cualquier metrópoli.

Los problemas económicos y de empleo no corresponden, en principio, a cuestiones ambientales, sino a determinantes supraestructurales propios de la situación histórica y del grado de desarrollo económico y humano de cada país. Los problemas ambientales reflejan, ciertamente, estas determinantes —que conforman la calidad de vida— pero no dependen de circunstancias locales que puedan ser manejadas por las autoridades y la población locales.

Las condiciones de bienestar de las comunidades urbanas dependen, sin duda, de factores supraestructurales, pero también de factores locales, controlables en gran medida por acciones locales. Estos factores se refieren al espacio urbano, son complejos, y su importancia relativa varía según la percepción que, consciente o inconscientemente, hace de la calidad ambiental cada habitante urbano.

Es interesante notar que para la mayor parte de las personas la elección del lugar de residencia no es libre, sino que está condicionada por intereses de trabajo y oportunidades de servicios. Sólo cuando esta elección no está determinada por dichos factores, entran en juego valores de índole psicológica. Como por ejemplo, el deseo (revelado por una investigación sociológica llevada a cabo en Río de Janeiro) de la mayor parte de los jubilados brasileños de pasar sus últimos años en el barrio de Copacabana.¹⁸

¹⁸ Gilberto Velho, *Uma Utopia Urbana*, Río de Janeiro, Vozes, 1972.

Es posible percibir un *trade-off* entre las ventajas económicas y psicológicas y los costos ambientales, en el cual mayores oportunidades de empleo y educación, esparcimiento, abastecimiento y algunos valores personales importantes, tales como las posibilidades de disfrute, aventura y anonimato, mejor información y contacto con el resto del mundo (“ambiente cosmopolita”), juegan un papel importante.

En 1972 la revista *Realidade*, hoy extinta, publicó un número especial (Nossas Cidades), después de una amplia investigación que abarcó todo Brasil. Algunas de las declaraciones de personas entrevistadas en esta ocasión indican no sólo una clara percepción de los problemas ambientales, sino también su propia identificación con la ciudad:

São Paulo es una ciudad caótica, insoportable, sin condiciones de vida. Pero a mí me parece admirable...sigo creyendo que es el mejor lugar para vivir y yo no saldría de aquí... (Vicente Leporace, locutor de radio y periodista).

La ciudad es bulliciosa, llena de humo, pero es un buen lugar para ganar dinero. Las personas nacen aquí y entran en un engranaje del cual no pueden salir más (Julio Gama, 39 años, portero del Hotel Hilton de São Paulo).

Soy agricultor. El hombre de campo es más libre que el de la ciudad. Pero allá no tiene trabajo y cuando lo tiene, no da para el sustento; aquí es más fácil ganar la vida, a pesar de ser una vida amarrada. (Amaro da Purificação, 44 años, Salvador, Bahía).

Con sus calles llenas de huecos y toda su contaminación, Río de Janeiro es ahora, de todos modos, más bonita, más amigable, más acogedora (María Salete Ferreira, maquilladora).

La percepción de la calidad ambiental se presenta para el hombre común como una experiencia integral, en la cual factores positivos y negativos se valoran según sus propias expectativas, pero se “negocian” con las oportunidades que les ofrece la ciudad objetiva. Las expectativas personales dependen en gran medida de valores culturales, arraigados en tradiciones y costumbres que se diferencian en función de estilos de vida dependientes del rango de ingresos, grado de educación y tipo de empleo, principalmente. Estos valores son variables dentro de la ciudad y pueden suponerse proyectados en términos espaciales en los diferentes barrios urbanos.

La ciudad está compuesta, en realidad, por subculturas urbanas que ocupan territorios que pueden identificarse *grosso modo* con los barrios. Para cada una de estas subculturas existen apreciaciones diferentes de la ciudad y, por lo tanto, diferentes percepciones de calidad ambiental. No podría existir, así, una calidad ambiental urbana promedio, sino una para cada barrio, o conjunto de barrios similares.

Para el conjunto de la ciudad, existen, sin embargo, algunos valores que pueden considerarse universales. Juzgando con criterios generales como criminalidad, costo de los alimentos, mortalidad infantil, calidad del aire, congestión del tránsito, espacio habitacional y número de teléfonos para cada 100 personas, la calidad ambiental de las metrópolis latinoamericanas es inferior a la media de las 100 ciudades más pobladas del mundo, según muestra un estudio hecho en 1990 por encargo del Population Crisis Committee de Washington. Las trece ciudades latinoamericanas comprendidas en el estudio fueron clasificadas de la siguiente manera:

<i>Clasificación</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Clasificación</i>	<i>Ciudad</i>
45	Belo Horizonte	61	Río de Janeiro
50	Buenos Aires	64	Santiago
52	Bogotá	65	São Paulo
53	Caracas	83	Ciudad de México
54	Porto Alegre	95	Lima
55	Guadalajara	96	Recife
60	Monterrey		

Las posiciones ocupadas por las ciudades latinoamericanas de la muestra se sitúan, en su abrumadora mayoría, por debajo del promedio mundial. Este hecho no se explica por indicadores estadísticos nacionales —como el PIB o el producto per cápita o, aun, el desarrollo humano— en los que la región ocupa mejores posiciones. Esto puede indicar que la calidad ambiental es, principalmente, el resultado de la incapacidad de las estructuras institucionales urbanas para reconocer y promover una mejor relación entre población y recursos disponibles, como consecuencia, entre otras causas, de la velocidad del crecimiento urbano que es característico de América Latina.

Cabe cuestionar, eso sí, la selección de los criterios homogéneos de calificación y su aplicación en conjuntos heterogéneos, como son las ciudades, principalmente cuando esta heterogeneidad es cultural y, por lo tanto, está sujeta a diferencias de valores. Es posible, sin embargo, reconocer ciertos valores universales, como los derechos humanos y en este sentido, la encuesta debe ser entendida más como relacionada con la calidad de vida de la población que con la calidad ambiental. Ambos conceptos están íntimamente vinculados, pero no son intercambiables.

La cultura metropolitana

La palabra “prójimo” no tiene sentido en una gran ciudad. Es un vocablo legítimo en las civilizaciones rurales, donde las personas se conocen de cerca y pueden amarse y detestarse en paz.¹⁹

La percepción de la calidad ambiental es un fenómeno eminentemente cultural. El término cultura debe ser entendido como identidad con un lugar y una comunidad, como conjunto de valores propios de un grupo humano, y como posición común frente al mundo.

Las culturas urbanas de América Latina son, tradicionalmente, producto de cambios políticos y económicos a lo largo de la historia: primero bajo regímenes teocráticos imperiales —en México y Perú—, luego bajo administraciones coloniales, y más tarde dentro de sistemas republicanos, políticamente autónomos, pero económicamente dependientes. Modernamente, el régimen político ha tomado la forma de democracias formales representativas, centralistas y discriminativas.

En este proceso se nota la pugna entre una cultura elitista, identificada con las clases económicamente dominantes y una cultura popular periférica. Mientras que por el lado de las clases medias, cada vez más empujadas, se acentúan tendencias que se manifiestan en el consumo de bienes identificados con los patrones culturales de los países industrializados, por el lado de las clases populares avanza una cultura de la pobreza, dotada de una dinámi-

¹⁹ Cioran, *Écartèlemen*, París, Gallimard, 1979.

ca extraordinaria, que ha conseguido hasta cierto punto reducir los efectos devastadores del desempleo y atender las necesidades habitacionales inmediatas no sólo de los grupos migrantes, sino también de los pobres urbanos sin opciones en el mercado inmobiliario. Sin embargo, esta cultura de subsistencia no es autosuficiente, está sujeta a crecientes influencias del modelo social dominante y no podrá constituirse en una base de desarrollo sustentable.

A este conflicto de base estructural hay que agregar ciertas implicaciones sociales del fenómeno de globalización económica, como por ejemplo la competencia del mercado internacional que crea “desempleo tecnológico”, lo que se traduce en una razón adicional para la marginación de la mano de obra con escasas calificaciones. Este fenómeno tiene profunda significación en cuanto a las relaciones de los individuos con el territorio que habitan. La identidad cultural ha tenido siempre como base la comunidad territorial, pero la acelerada movilidad de capital, bienes y servicios internacionales tiende a socavar esta identidad.

Un desafío básico y de largo alcance es la erosión gradual que la integración global origina en los vínculos históricos entre la población, el lugar y las personas.²⁰

La globalización de la economía pone a prueba la capacidad de las culturas locales de reconocer valores universales sin perder su propia identidad. En una situación caracterizada por posiciones extremas, la integración global puede representar serios peligros para la identidad histórica de la cultura urbana de los países periféricos.

Es difícil señalar las características de culturas metropolitanas en transición, como son las latinoamericanas. Algunos de sus componentes más visibles son, en la actualidad, la violencia, la pobreza crónica, los conflictos sociales. No existe seguridad de que estos componentes, que son en realidad facetas diferentes de la enorme polarización entre la ciudad legal y la ciudad real, sean fenómenos transitorios o, como algunos lo han insinuado, manifestaciones de formas emergentes de socialización.

²⁰ John Kincaid, “Cities and Citizens in Flux: Global Consumer Integration and Local Civic Fragmentation”, en P. K. Kresl y G. Gappert (eds.), *op. cit.*

La violencia ha adquirido en los últimos años un carácter devastador que avanza en todas las grandes metrópolis latinoamericanas y de la cual Río de Janeiro amenaza con convertirse en símbolo, con las características que Ana Lucia Vieira Azevedo describe en un testimonio periodístico.²¹

El crimen no parece ser una consecuencia directa de la pobreza, contrariamente a una opinión ampliamente difundida. Algunas metrópolis latinoamericanas ocupan posiciones destacadas en las estadísticas mundiales del crimen, al lado de varias ciudades norteamericanas, pero esta situación no guarda relación con la riqueza (cuadro 1). Otras informaciones confirman que no existe relación directa entre criminalidad y pobreza: mientras que el PIB de Brasil es de 456 mil millones de dólares y el de Ghana sólo de siete mil millones, el número de homicidios por año fue en 1984 de 21 por cien mil habitantes en Brasil y sólo 2.1 en Ghana (Banco Mundial).

CUADRO 1
Homicidios en algunas metrópolis
(número de asesinatos por año, por cada 100 000 habitantes)

Ciudad	Núm.	Causas
Johannesburgo	100.0	Conflictos raciales; desigualdad social
Nueva Orleans	86.0	Facilidad para comprar armas; desigualdad social
Richmond	77.0	Conflictos raciales; desigualdad social
Washington D. C.	70.0	Conflictos raciales; confrontación de pandillas
Detroit	59.8	Facilidad para comprar armas; desigualdad social
Río de Janeiro	56.0	Desigualdad social; conflicto entre traficantes
Dallas	49.7	Facilidad para comprar armas; desigualdad social
São Paulo	47.8	Desigualdad social; conflicto entre traficantes
Nueva York	26.0	Conflictos raciales; sistema de policía comunitaria
Ciudad de México	17.1	Criminalidad creciente con la crisis económica
Moscú	11.4	Fuerte represión policial; apertura política
Londres	1.4	Poca desigualdad social; fuerte control policiaco
París	1.2	Poca desigualdad social; fuerte control policiaco
Tokio	1.2	Poca desigualdad social; alto índice de escolaridad
Madrid	1.2	Poca desigualdad social; fuerte control policiaco

Fuente: *A Folha de São Paulo*, 3 de septiembre de 1995.

²¹ Ana Lucia Vieira Azevedo, "Río de Janeiro: un testimonio". Véase *infra*, segunda parte de esta misma publicación.

La violencia no es nueva en las ciudades latinoamericanas; la historia de sus países contiene una tradición de violencia heredada de un siglo de guerras civiles y represión política. La diferencia es “el paso de una violencia sistemática y relativamente aceptada, a una violencia asistemática y rechazada. En otros términos, el paso de la violencia guerrera a las diversas violencias de la paz aceptada”.²²

La violencia está, sin duda, asociada a la pobreza como un telón de fondo, como un caldo de cultivo, como una condición necesaria pero no suficiente. Según el Banco Mundial, en 1985 había 70 millones de personas con ingresos menores a 370 dólares anuales, cantidad considerada por el Banco como la línea demarcatoria de la pobreza; otros 50 millones sólo llegarían, de acuerdo con la misma fuente, a los 275 dólares anuales.²³

La pobreza tiene múltiples manifestaciones urbanas, entre las cuales los asentamientos populares periféricos y los tugurios de los centros históricos de las ciudades son los más evidentes, pero existen otras demostraciones de cómo la falta de recursos públicos y privados impone marcas negativas en las sociedades urbanas de los países subdesarrollados. Un hecho que pasa generalmente desapercibido es la gran cantidad de personas que se desplaza a pie en las grandes ciudades por falta de medios para utilizar el transporte público. Una reciente encuesta llevada a cabo en julio de 1995 por la Secretaria Municipal de Transporte Urbano de la Municipalidad de Salvador, Bahía, reveló que 28.9% de los viajes-día de la ciudad se realizan a pie por falta de recursos y que éstos corresponden en 42% a estudiantes y 40% a operarios y empleados.

En algunos países de América Latina la pobreza se expande rápidamente. Las estadísticas mundiales muestran cómo algunos de los países de la región disputan los últimos lugares en relación con la distribución regresiva de la riqueza, lo que ahonda cada vez más la profundidad de las diferencias sociales que polarizan las sociedades urbanas latinoamericanas.

²² Manuel Caballero, “Sobre la violencia en las metrópolis II”. Véase *infra*, segunda parte de esta publicación.

²³ World Bank, “1994 World Development Report”, Washington D. C.

CUADRO 2
Evolución de la pobreza
(número de pobres, en millones)

<i>País</i>	<i>Periodo</i>	<i>Primer año</i>	<i>Último año</i>
Brasil	1981-1987	23.1	33.2
Colombia	1978-1988	6.0	7.5
Costa Rica	1977-1983	0.6	0.9
Venezuela	1982-1987	1.9	3.0

Fuente: The World Bank, *Poverty, World Development Indicators*, World Development Report 1990, Oxford University Press, 1990.

La pobreza urbana será el más significativo y el más explosivo de los problemas del próximo siglo.²⁴

La principal causa de la violencia no está en la pobreza en sí misma, sino en la disparidad entre ricos y pobres en un mismo lugar. En un país como Brasil, con altas y crecientes tasas de criminalidad, 20% de la población con mayores recursos tiene ingresos que en su conjunto son 32 veces mayores que el 20% más pobre. Estas diferencias son de seis veces en Holanda y de diez veces en Estados Unidos.²⁵

En los últimos años hemos tenido una severa crisis (económica). En 1994 la delincuencia creció 27% en relación con 1993. Este año (1995), en los primeros siete meses, la delincuencia debe aumentar 50% en relación con el 94 en la ciudad de México... el 5% más rico (de la población nacional) ganaba lo mismo que el 40% más pobre. En 1990, el mismo 5% pasó a ganar lo mismo que el 62% más pobre.²⁶

La sociedad exige el éxito y el ascenso de sus miembros, pero no ofrece oportunidades, llevando a las personas a buscarlas de forma ilegal.²⁷

²⁴ World Bank, "1990 World Development Report", Washington D. C.

²⁵ *Idem*.

²⁶ Rafael Ruiz Harrell, profesor de derecho de la Universidad Nacional de México, citado por Luiz Henrique Amaral en un artículo publicado en *A Folha de São Paulo*, 3 de septiembre de 1995.

²⁷ Ana María Bianchi, profesora de la Universidad de São Paulo, art. cit.

Tradicionalmente, las diferencias sociales se reducían por medio de mecanismos tales como la familia extendida, el patriciado protector, el estado asistencialista, la beneficencia pública, la cooperación entre los pobres, y también por la tolerancia de formas de trabajo de baja productividad. Estos mecanismos no son ya conciliables con las modernas economías capitalistas insertadas en el mercado internacional, pero su abolición o drástica reducción ha creado un vacío que sólo nuevos lazos de solidaridad social podrían llenar. En el mundo capitalista, la eficiencia y las reglas impuestas por el capital son los únicos medios para progresar económica y socialmente. El abandono de los desposeídos, la escasez de servicios básicos en los barrios periféricos, la economía informal, el deterioro de los barrios más pobres, son los efectos de la creciente separación entre crecimiento económico y progreso social, entre la ciudad legal y la ciudad real.

Hay que agregar que el crimen organizado ha sido modernizado por el narcotráfico y muestra una dinámica bastante mayor que la criminalidad convencional, la cual está más directamente vinculada con la pobreza. Pero no hay duda de que son las grandes diferencias sociales y no la pobreza en sí misma las causas más importantes de la violencia urbana.

La violencia engendra más violencia. Este circuito perverso actúa principalmente en las ciudades latinoamericanas en función de la polarización social y económica. Para algunos estratos sociales urbanos la pobreza se traduce en temor y segregación. El *apartheid* está siendo ahondado y se refleja materialmente en las rejas de hierro que dominan el paisaje urbano, en verdaderos ejércitos de guardias privados, en instalaciones ostensibles de seguridad, en condominios protegidos.

Alfavelle, una ciudad dormitorio para grupos de alto poder adquisitivo en São Paulo, se ha convertido en el símbolo de la seguridad-segregación. Alfavelle es un mundo artificial, liberado del temor de asaltos y secuestros, pero es una fortaleza cercada para entrar en la cual hay que someterse a controles rigurosos, muy parecidos a los de las prisiones. Dentro, los niños pueden jugar tranquilamente, no es necesario cerrar los carros en las calles, no hay asaltos, pero el modelo reduce inevitablemente la indispensable solidaridad social que hace posible la vida urbana.

La paranoia de la seguridad hace que la clase media se encierre y deje al país del lado de fuera... hoy por hoy, las causas del medio se derivan mucho más de la falta de confianza de los ciudadanos en ellos mismos que de peligros reales.²⁸

La violencia puede ser la contrapartida del miedo. Y en este caso, sólo un esfuerzo de racionalidad colectiva en los sectores con mayor acceso a la educación podrá evitar una espiral causa-efecto, sin retorno a partir de cierto límite.

Existen otros componentes menos aparentes de la violencia. El tránsito urbano, por ejemplo. En varios países de América Latina, las muertes por accidentes de tránsito han pasado, en los últimos años, a ocupar los primeros lugares en las estadísticas de muertes violentas. En una ciudad como Salvador (Bahía), con poco más de dos millones de habitantes, 504 personas perdieron la vida en accidentes de tránsito en 1993 y otras 3 930 quedaron heridas, muchas de ellas inválidas por el resto de sus vidas. De los muertos, 53% fue víctima de atropellos, lo cual puede indicar uno de los posibles componentes del fenómeno de la violencia del tránsito: la guerra sorda entre automovilistas y peatones que compiten por el uso de las vías públicas. Las vías de tránsito son, en realidad, recursos escasos para un creciente número de vehículos, peatones y vendedores ambulantes que pugnan por un lugar en calles y avenidas, creando así condiciones de fricción y conflicto.

Pero existe una circunstancia aún más grave: la banalización de la violencia. La repetición cotidiana de la violencia del tránsito puede llegar a crear insensibilidad colectiva y contribuir a revertir el carácter civilizatorio de las ciudades.

Martes 23 de mayo, poco después de las cinco de la tarde en la Avenida de las Américas, Barra de Tijuca, donde "Río es más Miami". Roseline de Almeida, 38 años, madre de tres niños, gestante, empleada doméstica, deja su trabajo y se prepara, una vez más, para la peligrosa travesía cotidiana de la Avenida de las Américas. Roseline decide arriesgarse y corre, pero esta vez no fue lo suficientemente rápida. El carro que la atropelló no se detuvo. Como ninguno de los automóviles que pasaron después por su cuerpo. Su cadáver siguió siendo arrastrado, como el

²⁸ *Veja*, núm. 47, año 27, São Paulo, 23 de noviembre de 1993.

de un perro, durante las dos horas siguientes por el flujo continuo de los carros de la Avenida de las Américas.²⁹

La violencia urbana tiene que ver también con la falta de justicia que en algunos lugares ha llegado a ser un privilegio. Lenidad, corrupción y falta de protección policial pueden llevar a las personas a tomar la justicia en manos propias.

El Hospital Pedro II, de Santa Cruz (Río de Janeiro) es otra víctima frecuente de asaltos: en febrero de este año, cinco hombres armados con pistolas y metralletas entraron en el hospital, rindieron a dos guardias armados y a un policía que custodiaba a Luiz Henrique de Jesús Lopes, acusado de matar a dos personas en un asalto a un ómnibus. Los asaltantes entraron en la sala de rayos X donde estaba el prisionero y lo mataron con cinco tiros.³⁰

Es posible, todavía, que la violencia urbana sea un producto estructural de algunas sociedades contemporáneas más que una respuesta espontánea del sistema social. Esta hipótesis ha sido sugerida en un libro recientemente publicado en Brasil, pero puede aplicarse a la mayor parte de las metrópolis latinoamericanas.

La organización social de la violencia en las ciudades brasileñas parece ser la expresión social de una profunda crisis interna del modelo largamente madurado de relaciones entre sociedad y estado... De acuerdo con la mayoría de los estudios teóricos e históricos con respecto a los estados nacionales, situaciones de esta naturaleza provocan varias formas de organización de la violencia ilegítima y llevan a conflictos que van desde su uso institucionalizado por el propio estado hasta la guerra civil, revueltas de grupos sociales específicos, enclaves de resistencia, etc. Deseo sugerir, por lo menos como una posibilidad, que la organización privada de la violencia no es una desviación, como piensa la opinión dominante, ni constituye un conflicto de legitimidad... ella constituye un proceso de legitimización de nuevas reglas de convivencia social asociadas a contenidos de relaciones sociales también originales, instituyendo un nuevo modelo de sociabilidad. A través de la criminalidad, la violencia privada ya se consolidó institu-

²⁹ Ricardo Neves, en *O Globo*, Río de Janeiro, 5 de junio de 1994.

³⁰ *O Globo*, Río de Janeiro, 5 de junio de 1994.

cional y culturalmente como una forma autónoma de sociabilidad dotada de una dinámica independiente.³¹

Rasgo característico de la cultura urbana contemporánea es el automóvil. Ninguna otra creación humana, con excepción de la televisión, ha marcado de modo tan hondo la vida humana contemporánea.

¿Será posible ser urbanizado y motorizado y al mismo tiempo civilizado?³²

El automóvil ha irrumpido en el espacio urbano y su organización social desalojando a los peatones de las calles y avenidas, transformando plazas y calzadas en lugares de estacionamiento, desorganizando la vida familiar, contaminando la atmósfera, creando gigantescas congestiones de tránsito que representan ingentes deseconomías públicas y privadas, originando un aumento explosivo del consumo del petróleo, recurso escaso no renovable, y desencadenando procesos de alienación en las personas.

Me refiero a mi vida, toda orientada hacia el carro, todo el país loco por carros, llevando niños, corriendo de aquí para allá, lo feo de las vías en las cuales conduzco mi carro, la basura, el ruido y los olores, mi miedo de las autopistas y carreteras, esos camiones y los huecos del pavimento, podría hablar sin parar...la destrucción de la naturaleza y del paisaje con más y más cemento. Hasta los árboles están muriendo. El futuro parece perdido: el centro de la ciudad que parece un cementerio o una ciudad fantasma después de las seis de la tarde; falta de gasolina, falta de dinero para el mantenimiento de las calles, todas las máquinas luchando hasta la muerte en el último congestiónamiento, nosotros mismos muertos por agotamiento. Fíjese, ya no me gusta más manejar, pero no puedo andar en bicicleta —todo queda

³¹ L. A. Machado da Silva, "Violência e Sociabilidade: Tendência da Atual Cojuntura Urbana no Brasil", en L. C. Queiroz Ribeiro y O. A. dos Santos Junior (eds.), *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

³² Wilfred Owen, uno de los más famosos expertos en transporte público de las décadas de los sesenta y setenta, citado por K. S. Schneider, *Autokind vs. Mankind*, Nueva York, Norton, 1971.

tan lejos— y ¿quién consigue subir a un ómnibus, aun si ello fuese posible?³³

La rápida difusión del automóvil es un fenómeno social vinculado al desarrollo de la industria y los intereses comerciales. Por un lado, la industria automotriz y sus derivados es una importante fuente de empleo, pero por otro, el uso —y abuso— del automóvil ha dado lugar a enormes deseconomías urbanas y ha estimulado explosivamente el consumo de energía fósil. En los países en vías de desarrollo el automóvil se ha identificado con una minoría y ha tenido efectos negativos sobre el transporte público. La congestión del tránsito y la contaminación atmosférica son apenas dos muestras de los altos costos sociales impuestos por el automóvil privado. El continuo crecimiento del número de vehículos sólo puede agravar los problemas de congestión y contaminación. En las ciudades de los países en desarrollo, el número de automóviles aumenta más rápidamente que la población y mucho más que las vías en las cuales transitan, por lo que llegará el día en que los automóviles quedarán inmovilizados en las principales arterias, como ya sucede cada vez más frecuentemente.

El acceso al automóvil impuso un carácter propio a la vida urbana; este hecho está perfectamente claro en la ciudad moderna. Vías de tránsito rápido y gigantescos parques de estacionamiento deforman el paisaje urbano de modo tal que los seres humanos resultan empequeñecidos e intimidados... el ruido de motores y bocinas causan angustia e hipertensión...³⁴

La utilización del automóvil como vehículo de transporte masivo en las ciudades origina, sin duda, varias formas de degradación ambiental. Los carros han invadido el espacio público, desalojando a peatones, ocupando plazas y paseos. La invasión del automóvil no sólo se manifiesta en calles sin árboles y sin niños, sino que también ha desalojado al transporte público de por lo menos 75% de las vías

³³ Declaración de un paciente en el diván de un psicoanalista, citado por James Hillman, *Cidade & Alma*, São Paulo, Nobel, 1993.

³⁴ M. D. Lowe, "Repensando o Transporte Urbano", en Lester Brown (ed.), *Qualidade de Vida 1991*, Río de Janeiro, O Globo, 1991.

de tránsito. Los vehículos privados que transportan, en promedio, 1.4 personas por carro, representan apenas 20% de los usuarios de las vías de tránsito.

Nada puede compararse con los vehículos automotores en el daño que hacen a cada célula de la vida urbana o a la degradación que imponen a la calidad de la vida.³⁵

El automóvil privado ofrece, de hecho, estímulos y satisfacciones evidentes por cuanto amplía la libertad individual, uno de los elementos paradigmáticos de la metrópoli contemporánea. Representa la posibilidad de empezar de nuevo por medio de la multiplicidad de oportunidades y la ilusión de la aventura y lo imprevisto. Las posibilidades del anonimato y la ilusión de escapar a la reprobación social son otras facetas de la libertad que ofrece el contexto metropolitano en gran parte gracias al automóvil privado.

La libertad, sin embargo, debe estar asociada con el otro valor cultural indispensable para la subsistencia de la vida civilizada: la solidaridad social. La solidaridad es un valor cultural superior para la sustentabilidad de la sociedad metropolitana.

Libertad, solidaridad social y comunicación son los tres factores más importantes para una recomposición de la cultura metropolitana. Pero estos elementos deben integrarse en un nuevo paradigma social para tornarse operativos. En un mundo completamente intercomunicado ese paradigma saldrá de un pensamiento colectivo construido con los aportes de la ciudadanía en el ámbito de la población en su conjunto, y de los sectores con capacidad de aportación intelectual e institucional.

Deseconomías urbanas

Las aglomeraciones metropolitanas se caracterizan por un aumento exponencial de la capacidad de transformación de energía en bienes y servicios. Energía hidroeléctrica, combustibles derivados del petróleo, materia prima diversificada, múltiples formas de trabajo, agua e informaciones, entran en las ciudades industriales y se metabo-

³⁵ K. S. Schneider, *op. cit.*

lizan en bienes de consumo y servicios habitacionales. Pero los procesos productivos urbanos ocasionan también calor excedente, gases y partículas en suspensión, residuos industriales y domésticos, aguas servidas y otros desechos que no son reciclados por los sistemas productivos, ni biodegradados por la naturaleza, como sucede en las ciudades menores y de inferior complejidad productiva.

En el valle de México puede encontrarse lo que tal vez sea la mejor ilustración de este fenómeno. Tenochtitlan se ubicaba, a la llegada de los conquistadores españoles, en un medio ambiente artificial que había mejorado las condiciones naturales del lugar. Allí, como en Venecia y en los *polders* holandeses, se optimizaron las condiciones naturales por un manejo innovador de la interfase agua-tierra. La conquista, la explotación colonial y la especulación inmobiliaria destruyeron “la región más transparente del aire”, como la llamara Alfonso Reyes (¿Carlos Fuentes?), para convertirla en un conglomerado de 20 millones de habitantes, con todos los problemas de degradación ambiental que se conocen y que se proyectan no sólo sobre el Distrito Federal, sino también sobre partes importantes de los estados de México, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo.

El crecimiento explosivo de la metrópoli ha provocado también efectos más remotos. Para atender la creciente demanda de agua, fuertemente estimulada por subsidios públicos, ha sido necesario sacrificar la agricultura de una amplia zona situada mil metros por debajo de la meseta donde se asienta la ciudad. Para transportar el agua hasta la megalópolis hubo que construir un acueducto de más de 150 kilómetros y gastar la energía eléctrica equivalente al consumo diario de una ciudad de 80 000 habitantes para elevar el agua. Mientras tanto, el valle del Mezquital, vecino de la aglomeración metropolitana, recibe descargas diarias de aguas servidas del orden de los 50 m³ por segundo.

Este caso se repite en cada gran metrópoli: bosques y manantiales destruidos, tierras erosionadas y campos abandonados señalan la presencia de la aglomeración, a veces hasta a cientos de kilómetros de distancia. Algunos de estos efectos predatorios de la urbanización descontrolada han sido tipificados.

Tal es el caso de las inundaciones urbanas originadas por la denudación vegetal y el consecuente lavado del suelo y transporte

de materiales hasta el fondo de los valles, donde obstruyen los drenajes y provocan retención de las aguas de lluvia.

Tal es el caso de los rellenos sanitarios que constituyen una respuesta a los simples depósitos de basura a cielo abierto, pero que concentran líquidos contaminantes que las lluvias transportan al subsuelo, contaminando manantiales y aguas freáticas.

Tal es el caso de la extracción de tierra para convertirla en materiales de construcción, lo que afecta la producción de alimentos en áreas cercanas a las ciudades. En Lima, dice Héctor Gallegos, un conocido experto internacional en construcción civil, es necesario optar entre un repollo y un ladrillo.

Tal es el caso de las campanas térmicas formadas por el recalentamiento de la superficie de las ciudades —aisladas de las lluvias y de la humedad del subsuelo por enormes costras de asfalto y edificaciones— y de las capas inferiores de la atmósfera urbana. Este fenómeno crea zonas de baja presión que retienen gases y partículas en suspensión y que en algunas ocasiones originan inversiones térmicas que tienen efectos directos sobre la salud de la población. Las emanaciones producidas por los vehículos de combustión interna alimentados por derivados de los hidrocarburos son responsables de la mayor parte del contenido contaminante de la atmósfera urbana.

Tal es el caso de las descargas de las redes colectoras del alcantarillado, que son arrojadas sin tratamiento previo a ríos, lagos y mares, dando lugar frecuentemente a la extinción de la vida acuática en los lugares de descarga. En América Latina, el volumen de aguas servidas tratadas antes de su lanzamiento es inferior a 10% de los caudales colectados por la redes urbanas, los cuales representan, a su vez, menos de 60% del total de viviendas urbanas de la región.

Contrarrestar estos efectos degradantes del medio ambiente urbano requiere enormes esfuerzos económicos, tecnológicos y políticos, de los cuales los países latinoamericanos no siempre disponen en su forma convencional. Existen, sin embargo, en estado potencial.

Ignacy Sachs ha llamado la atención sobre la existencia de un verdadero “fondo potencial de desarrollo” en estructuras mal utilizadas, irracionalidad social en el uso de los recursos, falta de man-

tenimiento de estructuras y servicios, etc. A ello habría que agregar una disfuncionalidad del espacio urbano y de sus estructuras arquitectónicas y de ingeniería en relación con las necesidades del desarrollo sustentable. La construcción de un orden metropolitano económica y ambientalmente adecuado implica principalmente el perfeccionamiento del metabolismo de los sistemas urbano-industriales, y la adopción de estilos de vida —y patrones de consumo— más coherentes en relación con la disponibilidad real de recursos.

Este objetivo implica una concepción diferente de los recursos disponibles, no sólo naturales, sino también aquellos que corresponden al medio ambiente artificial, al espacio urbano, es decir a la infraestructura física y a las tecnologías sustentables de producción, uso y preservación del espacio urbano.

Recuperación de estructuras degradadas —incluyendo los centros históricos de las metrópolis— reciclaje de subproductos industriales y desechos domésticos, rehabilitación de tierras erosionadas, ahorro en el uso del agua y de la energía, prolongación de la vida útil de instalaciones mediante un mantenimiento sistemático, liberación del tránsito urbano congestionado, son apenas las tareas más obvias de la creación de economías social y ecológicamente adecuadas a las posibilidades y limitaciones de las sociedades metropolitanas. Se trata, en gran medida, de eliminar deseconomías de aglomeración y externalidades negativas acumuladas en el proceso de crecimiento de la aglomeración metropolitana. Su puesta en marcha implica eliminar la contradicción que representa la propensión al derroche demostrada por las sociedades pobres y las clases medias emergentes.

La imaginación, que es ciertamente el mejor capital de los pobres, puede ser aprovechada con mayor eficiencia social para contrarrestar la tendencia al desperdicio. La economía informal, la familia rural extendida, las migraciones urbanas, la autogestión, son algunas respuestas creativas populares a procesos sociales que no merecieron la atención del Estado.

La racionalización del uso de los recursos implica, en gran medida, el cambio de estilos de vida y símbolos sociales. Los países de América Latina imitan, en general, patrones de vida de las sociedades más desarrolladas consideradas como modelo. De este modo, se adoptan preferencias en el consumo, uso de artefactos frecuente-

mente innecesarios y formas de organización urbana que no corresponden a las necesidades ni a las posibilidades de la mayor parte de la población. Se producen así varias formas de derroche de recursos.

Por ejemplo, el uso frecuente de grandes superficies de vidrio en las edificaciones de los países tropicales —la mayor parte de las metrópolis latinoamericanas está situada entre los trópicos de Cáncer y de Capricornio— provoca la captación y retención del calor solar a través del vidrio, fenómeno conocido como efecto invernadero. El calor excedente, que perjudica seriamente el bienestar térmico interno, tiene que ser eliminado con aparatos de acondicionamiento de aire, costosos en su instalación y mucho más en su operación y mantenimiento. Estos aparatos no serían necesarios en la mayor parte de los casos, pero su utilización está asociada con el estatus social que confieren la forma arquitectónica y el uso de aparatos electromecánicos. Es bueno recordar que las torres de vidrio son imágenes corrientemente asociadas con la riqueza de los países del hemisferio norte, donde la luz y el calor del sol deben ser aprovechados en lo posible por su baja intensidad. El consumo de energía eléctrica en edificios mal orientados y mal diseñados desde el punto de vista del confort térmico, es varias veces superior al mismo consumo en edificaciones semejantes, en las cuales se tomaron en cuenta la insolación y la ventilación naturales, así como las condiciones térmicas de los materiales de construcción utilizados.

La racionalidad social es uno de los principios del diseño urbano, una disciplina poco aplicada en América Latina. Ella constituye, en realidad, la más suave de las tecnologías aplicadas al asentamiento humano y puede representar un aumento neto del bienestar colectivo con economía de recursos de capital. La práctica correcta del diseño urbano asociada con tecnologías constructivas adecuadas a los países pobres y tropicales del mundo subdesarrollado puede impulsar formas y espacios urbanos más eficientes que los que resultan de modas arquitectónicas más atentas al simbolismo del poder y al estatus social.

Algunas informaciones permiten tener una idea del potencial económico de la recuperación. Las pérdidas en la producción y distribución de agua potable llegan, en promedio a 50% en todas las ciudades grandes de América Latina, además de que es frecuente

la contaminación del agua en las redes de distribución —por ruptura del alcantarillado— y en los depósitos domésticos. Ciertas estimaciones señalan pérdidas de hasta 30% en los materiales de construcción y mano de obra empleados en la edificación.

El desperdicio de recursos está estrechamente asociado con la contaminación ambiental. Las descargas de las aguas servidas del alcantarillado sin tratamiento alguno y la acumulación de desechos en basurales y rellenos sanitarios, además de constituir formas muy importantes de contaminación ambiental, implican desperdicios de recursos reciclables. En realidad, nada hay en la naturaleza de los residuos que los convierta en basura, sino su exclusión de los circuitos productivos. Son fallas de las cadenas productivas las que hacen que los objetos se conviertan en desechos.

Pero, seguramente, la peor forma de desperdicio de recursos —incluido el tiempo— se da en el transporte urbano. En todas las metrópolis latinoamericanas el automóvil privado es utilizado como vehículo de transporte masivo por un segmento de la población. Como el parque automotor crece varias veces más rápido que la construcción de vías de tránsito, el congestionamiento del tránsito se agrava constantemente. Este fenómeno tiene efectos de retrocausación acumulativa desde que la obstrucción de las vías de tránsito, por exceso de vehículos, determina una disminución consiguiente de la capacidad del transporte público por efecto de la reducción de la velocidad comercial de ómnibus y otros vehículos de transporte colectivo.

Se ha estimado que el costo de transporte personal por automóvil privado es, en Estados Unidos, de 21 dólares diarios por cada cien kilómetros rodados (cerca de 1 700 dólares anuales), mientras que el costo medio por pasajero es inferior a nueve dólares en el caso del transporte colectivo.³⁶

Las economías que se podrían lograr con sistemas eficientes de transporte público pueden estimarse comparando las capacidades de diferentes sistemas de transporte metropolitano. Un “metro” subterráneo puede transportar en una hora a 70 000 pasajeros por cada vía; los tranvías urbanos transportan 50 000 personas por hora y una línea de ómnibus puede transportar 30 000 en el mismo

³⁶ M. D. Lowe, *op. cit.*

tiempo si transita en vía expresa; en contraste, cada línea de automóviles privados sólo transporta 8 000 personas por hora, aun suponiendo que cada uno de ellos esté ocupado por cuatro pasajeros.³⁷

En el centro de algunas ciudades la velocidad promedio del tránsito automotor ha llegado a ser de 12 a 15 kilómetros por hora, la misma velocidad de un carruaje tirado por caballos. Consecuencias del congestionamiento son el recalentamiento de los motores, —con radiación de calor para la atmósfera— aumento sustancial del consumo de combustible, pérdida de tiempo productivo y concentración del escape de gases tóxicos. Las estimaciones conocidas sobre los costos económicos y sociales de este fenómeno son incompletas y varían grandemente, pero alcanzan a reflejar órdenes de magnitud que las colocan en primer lugar entre las deseconomías de aglomeración.

Esas deficiencias impiden, por ejemplo, estimar en términos monetarios las pérdidas de tiempo originadas por la lentitud del tránsito urbano. Un estudio clásico sobre el uso del tiempo como factor de definición de estilos de vida permite apreciar, sin embargo, la importancia del que se utiliza en el transporte residencia-trabajo. El estudio, que fue hecho en trece grandes ciudades del mundo —incluidas dos latinoamericanas: Lima y Río de Janeiro— señala tiempos de 3.5 horas en promedio para algunos sectores, principalmente operarios, empleadas domésticas y estudiantes.³⁸

En general, para el conjunto de la población metropolitana, las pérdidas de tiempo originadas por el congestionamiento del tránsito constituyen el más fantástico derroche de tiempo y energía.

Gestión metropolitana

Las aglomeraciones metropolitanas son, políticamente, conjuntos de unidades relativamente autónomas —distritos municipales y federales— que enfrentan situaciones comunes para la aglomeración y problemas diferentes dentro de sus jurisdicciones administra-

³⁷ A. Armstrong-Wright, *Urban Transit Systems: Guideline for Examining Options*, Washington D. C., World Bank, 1986.

³⁸ A. Szalai *et al.*, *Daily Activities of Urban and Suburban Populations in Twenty Countries*, La Haya, Mouton, 1973.

tivas. El centro de la aglomeración, la metrópoli, goza de la situación de *primo inter pares* y ejerce indiscutible dominio económico y cultural sobre el conjunto, pero no tiene jurisdicción política sobre las unidades agregadas. Frecuentemente los espacios metropolitanos están integrados por distritos de estados dependientes de otros centros de poder.

El Área Conurbada de México incluye, por ejemplo, partes de varios estados, mientras que la ciudad de México está integrada por el Distrito Federal y 24 o más municipios del Estado de México. Caracas está formada por el Distrito Federal y ocho distritos del Estado Sucre. Lima Metropolitana está dividida en 43 concejos municipales, incluso el correspondiente a la capital. La ciudad de São Paulo está compuesta por 96 barrios.

Existe, en general, una evidente desproporción entre el tamaño de la población del área metropolitana y sus estructuras institucionales. La región metropolitana de México tiene, por ejemplo, el mismo número de habitantes que Venezuela, mientras que el Gran São Paulo tiene más pobladores que Bolivia y Paraguay juntos, y sin embargo, sus estructuras administrativas son incomparables.

La coexistencia de varios centros de decisión local dentro del territorio metropolitano plantea problemas de gobernabilidad. El avance del proceso de democratización de la sociedad, en tanto la necesidad de vincular decisiones políticas que afectan al conjunto, de obtener economías de escala en los servicios públicos, de coordinar sistemas impositivos, de recomponer las relaciones del espacio construido con el medio ambiente, y de planificar del desarrollo de la región metropolitana, plantean la necesidad de, por lo menos, establecer mecanismos de consulta y coordinación intermunicipales.

En los países con metrópolis internacionales (México, Brasil, Argentina), dos de ellas son también sedes del poder político nacional, mientras que una tercera (Río de Janeiro), lo fue hasta fines de la década de los cincuenta. Este hecho determinó condiciones especiales de dependencia política y económica que hizo del subsidio del gobierno central la principal fuente de recursos y de directrices políticas para las metrópolis. Cambios recientes permiten ver el inicio de una transición hacia regímenes de gobernabilidad democrática. En la ciudad de México, el más claro ejemplo de dependencia de la administración local respecto a las arcas y las decisiones del

gobierno federal, se ha iniciado ya el proceso de elección directa de las autoridades del Distrito Federal.

En estas metrópolis se concentró también la producción manufacturera hasta muy recientemente: las políticas de sustitución de importaciones de las décadas anteriores a la de los años setenta encontraron respuesta territorial en la concentración metropolitana de la producción de bienes y servicios para todo el país. Este hecho dio lugar a la aparición de un proletariado urbano de origen rural que vino a crear un nuevo sector de demanda de habitación y servicios conexos.

Las economías metropolitanas son solicitadas por tres tipos de demanda de bienes y servicios urbanos: *a)* las originadas por la expansión de los sectores sociales que participan en el crecimiento económico y que satisfacen sus necesidades por medio de un mercado inmobiliario fuertemente influido por la especulación; *b)* las demandas de una clase asalariada que son básicamente atendidas por el sector público dentro de un sistema de relaciones monopolizado por mecanismos corporativistas y relaciones políticas clientelistas; y *c)* por las necesidades básicas de una población marginada, económica e institucionalmente, de los otros dos grupos de demanda. Este segmento ha tenido que improvisar estrategias de sobrevivencia para combatir el desempleo y la falta de vivienda.

La concentración de recursos y de factores activos de modernización, como empresas multinacionales y universidades de élite en las más grandes metrópolis permitió rangos de atención comparativamente más altos en relación con las necesidades de bienes y servicios urbanos de otras categorías de ciudades. Este hecho sirvió, sin embargo, para exacerbar la segregación económica y espacial de la población y con ello aumentar aún más la polarización social, el rasgo más característico de las metrópolis latinoamericanas y, ciertamente, el mayor obstáculo para su gobernabilidad.

...esta gobernabilidad, poco democrática, no se tradujo en la creación de condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieron excelentes condiciones de vida a las élites que habitan estas ciudades y que son comparables a las de cualquier gran metrópoli; niveles de atención y calidad razonables en los bienes y servicios urbanos para los asalariados; y pésimas condiciones de vida para las grandes mayorías

que debieron aceptar vivir en el deterioro y hacinamiento propios de las colonias populares, las villas miserias, las favelas, las vecindades o los conventillos, localizados en los municipios metropolitanos que rodean a la ciudad central.³⁹

La modificación de algunas de las condiciones que dieron lugar al modelo todavía vigente está sucediendo de forma favorable:

1) El crecimiento demográfico de las metrópolis mayores ha empezado a mostrar una tendencia declinante y nuevas concentraciones industriales están surgiendo en ciudades de menor tamaño.

2) Las presiones políticas por cambios en la organización del Estado y el manejo de las economías nacionales están creciendo y ya han dado lugar a la iniciación de procesos de descentralización y de reajuste de la administración, en general, y en especial de la administración urbana, la cual está sujeta en prácticamente todos los países a autoridades elegidas directamente por la población.

3) Las organizaciones populares informales han logrado avances trascendentales en las últimas décadas, a pesar del clientelismo político. Gran número de organizaciones informales (asociaciones de vecinos, clubes de madres, comedores populares, etc.) articula un gran movimiento urbano que se presenta, muchas veces, como alternativa a los gobiernos locales ineficaces en relación con las demandas de los sectores menos amparados por las estructuras de la ciudad legal.

4) La necesidad de atender por sí mismos las deficiencias en la oferta de empleo y de viviendas de bajo costo, encontró respuesta en la economía informal y la autogestión constructiva, revelando una considerable capacidad creativa en los sectores periféricos; y

5) La creciente participación de los medios de comunicación social en las denuncias y propuestas de soluciones más democráticas para los problemas de la ciudad está contribuyendo destacadamente al conocimiento y mejoramiento de espacios e instituciones urbanas.

³⁹ Alicia Ziccardi, "La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas". Véase *infra*, segunda parte de esta misma publicación.

Es necesario aclarar que las nuevas condiciones políticas por las que atraviesan en la presente década la mayor parte de los países latinoamericanos, así como el desencanto por los modelos desarrollistas, han acentuado las diferencias entre eficiencia administrativa y eficacia política, por lo que ahora se exige no sólo más transparencia y honestidad sino también mayor representatividad y participación de la población en las decisiones de política urbana.

La eficiencia administrativa ha mejorado, en general, en el plano municipal después de las reformas que se realizaron en varios países de la región en la década de los ochenta. Subsisten, sin embargo, en la administración local excesos burocráticos, lentitud en las decisiones y atraso en las reformas impositivas. Existen todavía canales de transferencia de valores inmobiliarios creados por inversiones públicas, cuya legitimidad es cuestionable. Sólo en contados casos —Colombia, por ejemplo— ciertos mecanismos creados hace más de 30 años permiten la recuperación de la plusvalía ganada por la propiedad privada por efecto de obras públicas.

La viabilidad política es, sin embargo, la condición indispensable para una nueva gobernabilidad democrática en las metrópolis. Seguramente sería más fácil crear mecanismos flexibles de consulta, coordinación y cooperación intermunicipal, que establecer un nuevo escalón en las estructuras políticas convencionales. Una mayor descentralización de decisiones y responsabilidades podría ofrecer nuevas oportunidades de participación política, lo que afectaría positivamente las economías de escala de los servicios públicos, el control de la urbanización y construcción civil, los sistemas impositivos locales, así como la recomposición de las relaciones del espacio construido con el medio ambiente natural y, por supuesto, la planificación del desarrollo de la región metropolitana.

La problemática metropolitana es la consecuencia de la turbulenta e incontrolada interacción de los actores sociales con mayores bases de poder y estrategias de poder más eficaces en los diversos escenarios de actuación. El objetivo de incrementar la gobernabilidad en todos los escenarios, que se complementan e interactúan depende de la construcción de una sociedad civil capaz de incorporar más equidad en los procesos de gestión y de control que los modelan desde el Estado y el Mercado. Y ello implica la capacidad de los actores involucrados en cada escenario, de desarrollar estrategias de poder que los constituyan

como interlocutores válidos para los que ofrecen mayor poder modelador en él. Sólo desde esa posición podrán negociar efectivamente en defensa de sus intereses. Sin ello, la participación es una ficción o a lo sumo una concesión de los más poderosos, que durará en tanto no se contraponga a sus intereses.⁴⁰

La constitución de un espacio político diferenciado para las metrópolis implica, en las condiciones actuales, nuevas relaciones entre el Palacio (gobierno), la Plaza (población) y el Mercado (iniciativa privada). Esta metáfora permite generalizar situaciones que no son las mismas en todos los países. La figura del Palacio se refiere a tres dimensiones: gobiernos nacional, estatal y local, mientras que la Plaza está dividida, por lo menos, en comunidades territoriales (barrios), ciudad y aglomeración metropolitana. El Mercado también está fraccionado entre grupos de intereses a veces no convergentes: sectores libre, subsidiado y de subsistencia. De todos modos, cualquier definición de espacio político metropolitano tiene que apoyarse en un sistema claro de relaciones entre Palacio, Plaza y Mercado. Mientras más transparentes sean los vínculos y los intereses de cada una de estas figuras, más eficiente y eficaz será la organización política metropolitana.

No parece posible, sin embargo, jerarquizar en un nuevo orden político las instancias de gobierno, ni menos crear una nueva jurisdicción metropolitana, aun cuando esta idea ya apareció en el escenario político de Brasil en la década de los setenta. Todo indica la preferencia por una fórmula asociativa intermunicipal para fines de cooperación y colaboración, como se indicó anteriormente. Se cuenta con valiosas experiencias, dentro y fuera de la región, de corporaciones metropolitanas de servicios y planeación.

Más complicada es la relación entre el Palacio y la Plaza. Se habla frecuentemente de la colaboración y aun de la participación de la población con la autoridad para la solución de determinados problemas urbanos. Pero en realidad se trata de la imposición de políticas y proyectos. En muchos casos existe un acuerdo aparente entre los agentes respectivos, pero este acuerdo es normalmente reflejo de mecanismos de clientelismo político que retira

⁴⁰ Mario Robirosa, "El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas". Véase *infra*, segunda parte de esta publicación.

legitimidad a la acción de la autoridad. Para que la Plaza pueda presentarse con poder político equiparable al del Palacio y al del Mercado, es necesario que la imposición sea sustituida por negociación *inter pares*, lo que sólo se garantiza con el reconocimiento de las comunidades territoriales de base y la libre elección de autoridades de barrio.

...la gobernabilidad de las metrópolis deja de ser un problema técnico de planificación, para constituirse en un problema político de construcción de una sociedad civil que participe efectivamente y con creciente equidad en el Estado y el Mercado para mejor producir y modelar nuestras metrópolis, nuestras ciudades y cada escenario de la vida social.⁴¹

TRANSFORMAR HABITANTES EN CIUDADANOS
ES LA PRIMERA CONDICIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La construcción de una ciudadanía identificada con la ciudad tropieza, sin embargo, con la existencia de “territorios alternativos” donde no imperan las mismas normas y condiciones de la ciudad legal. Estos enclaves están representados en la metrópoli principalmente por las poblaciones periféricas y por los ghettos de pobreza de las zonas degradadas de los centros urbanos. Sin su plena integración en la sociedad metropolitana, las relaciones de la Plaza con los otros dos poderes que dominan el escenario metropolitano serán siempre vulnerables.

La integración de la Plaza no puede quedar en el plano del discurso, sino que debe penetrar la esencia misma del ejercicio democrático. La democracia como juego electoral y no como forma de vida participativa, queda limitada a una realidad burocrática que no tendría mayor importancia para la gobernabilidad metropolitana.

La construcción de la ciudadanía se apoya en la participación directa de la comunidad territorial en la decisión y ejecución de la política urbana. Ello implica la descentralización de la autoridad

⁴¹ *Idem.*

municipal en el ámbito del barrio, que es el lugar donde se encuentran más próximos los intereses públicos y personales.

Las relaciones del Mercado con el Palacio y la Plaza requieren transparencia de intenciones e intereses. Para que el mercado inmobiliario pueda establecer relaciones genuinas con la Plaza será necesario que se creen nuevas clases de oferta de tierras urbanas y servicios para los grupos actualmente excluidos del mercado, efecto para el que será necesario el mantenimiento del subsidio público en favor de los grupos de menor poder adquisitivo. Pero también se requerirá la investigación y experimentación de nuevas tecnologías constructivas en las cuales la maximización del lucro no sea el único interés. Es preciso que una dosis importante de solidaridad social intervenga en los procesos de resolución y ejecutivos del Mercado.

Hasta ahora, el Palacio se ha omitido en relación con el Mercado, especialmente en cuanto a las prácticas monopólicas de los negocios inmobiliarios. Aquí la cuestión se sitúa más allá de la ideología: existen ejemplos de países capitalistas en los cuales el sector público interviene en el mercado de tierras urbanas exactamente del mismo modo y por los mismos motivos que los gobiernos suelen intervenir en los mercados monetarios en defensa de sus políticas fiscales.

...el estado actuó como garante del valor absoluto del concepto de propiedad privada, dejando de intervenir en el mercado inmobiliario para impedir su oligopolización, al mismo tiempo que poco hacía por fiscalizar la calidad de los servicios públicos concedidos, siempre en detrimento de los usuarios, en su mayoría poblaciones de bajo poder adquisitivo.⁴²

Existe aún otra razón para tratar las aglomeraciones metropolitanas como un espacio político diferenciado. Dentro de una economía globalizada, las aglomeraciones metropolitanas representan una condición necesaria para el desarrollo, pero para cumplir esta función deben cambiar sus condiciones de gobernabilidad.

Tal como existen hoy día, las economías regionales y los gobiernos locales, mientras más globalmente interdependientes menos capaces

⁴² Eduardo Novaes, *op. cit.*

son de actuar sobre los mecanismos básicos que condicionan la existencia de sus ciudadanos. Las estructuras tradicionales de control social y político del desarrollo, del trabajo y de la distribución de la renta, han sido subvertidas por la lógica sin espacio de una economía internacionalizada que se mueve por medio de corrientes de información entre actores poderosos situados mas allá de la esfera de las regulaciones estatales.⁴³

Se trata de alcanzar un estado superior de organización económica, pero también social y ambiental, para lo cual es necesario lograr acuerdos internos de producción y comercio para mejorar la posición competitiva del espacio metropolitano. Para ello es imprescindible eliminar las deseconomías de aglomeración y externalidades negativas que se han convertido en una traba para las inversiones externas y en un obstáculo para el desarrollo de las actividades productivas internas. Poco de todo esto podría lograrse sin un acuerdo interno de la sociedad metropolitana, especialmente del Mercado y el Palacio.

Una nueva formación política flexible, sin leyes y sin ordenamiento jerárquico, no sólo tendría que orientarse a la optimización de la calidad ambiental, sino también intervenir en la economía internacional con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población metropolitana. Lo cual implica objetivos tales como la identificación de opciones competitivas en los mercados nacional e internacional, la concertación de intereses públicos y privados para su promoción y desarrollo, y la negociación de acuerdos externos por medio de mecanismos “paradiplomáticos”.

Algunos antecedentes indican la existencia concreta de iniciativas de este tipo. En 1991 se estableció el Forum Paulista de Desenvolvimento, con el objetivo de aproximar empresas privadas con el estado. Más recientemente, fue creado el Forum ABC, para discutir entre autoridades del estado de São Paulo, empresas privadas, sindicatos, y universidades, las posibilidades de desarrollo futuro de la concentración industrial de la región metropolitana. En 1994 se constituyó en el estado de Ceará, uno de los más pobres de Brasil,

⁴³ Manuel Castells, *The City and the Grassroots; A Cross-cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, University of California Press, 1993 (California Series on Urban Development).

el Pacto de Cooperación para un Futuro Compartido, que agrupa autoridades públicas, empresas privadas, sindicatos, universidades y gremios profesionales, con el objeto de discutir y llevar a cabo una estrategia de promoción de exportaciones y de aumento de la calidad de la producción.

El Pacto de Cooperación...es una iniciativa de la sociedad civil y no del Gobierno. Es necesario enfatizar este aspecto con claridad porque el Gobierno debe respetar este movimiento como originado en la sociedad civil, al cual el Gobierno debe tratar como entidad pública. Es una separación de los espacios público y privado que da lugar a una convergencia que funciona muy bien.⁴⁴

La participación en una iniciativa colectiva emergente, como puede ser una estrategia internacional de desarrollo metropolitano, sería un medio de promover proyectos sociales pendientes y detonar una asociación sinérgica entre el Palacio, la Plaza y el Mercado, en la cual el producto sería superior a la suma de las partes. La condición sería, sin embargo, la integración de los "territorios alternativos" ocupados por poblaciones periféricas. La democracia participativa es una condición indispensable para el establecimiento de una nueva forma de gestión metropolitana.

Esta condición implica cambios en la superestructura socioeconómica y política del país entero y también en las políticas locales y su aplicación práctica. Gobernar la metrópoli no puede ser más una práctica autoritaria, no sólo por atender a la democratización de la sociedad, sino también por razones de eficiencia frente a un potencial destino cosmopolita.

Estas nuevas formas de gestión implican "un trabajo colectivo y cotidiano entre políticos, administradores, investigadores y técnicos con la ciudadanía, lo cual supone saltar las barreras de una cultura autoritaria que aún prevalece en el interior de muchas instituciones gubernamentales y en algunos sectores de la sociedad".⁴⁵

⁴⁴ O. Rebouças *et al.*, *Gestão Compartilhada: O Pacto de Ceará*, Río de Janeiro, Qualitymark, 1994.

⁴⁵ Alicia Ziccardi, *op. cit.*

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE

La globalización de la economía internacional es un proceso moderno que corresponde a una fase previsible del desarrollo del capitalismo mundial que afecta a todos los países de la tierra. Ciertos fenómenos caracterizan este proceso:

- Desplazamiento de la producción industrial a los países periféricos y a la periferia de las aglomeraciones metropolitanas.
- Papel catalizador de la tecnología de información y comunicación electrónica en la restructuración de la organización productiva y de la distribución, así como en la transferencia de capital y conocimientos.
- Transformación de la cultura y la recreación en actividades económicas.
- Protagonismo de las ciudades globales y de las empresas transnacionales en el control de la economía mundial.

Por cuanto se conoce, la globalización sirve a una racionalidad económica a escala mundial, pero sus efectos no aseguran un desarrollo sustentable, aun en las metrópolis centrales. En los países pobres y subdesarrollados, que pertenecen todavía a culturas “tropicales”, afiliadas pero no iguales a las de los países occidentales, los efectos de la globalización difícilmente pueden ser determinados de antemano, pero es necesario reconocer que en muchos aspectos, ésta se presenta como una agresión a la sustentabilidad social y ambiental, por lo menos a corto y mediano plazos y mientras sus economías sigan siendo periféricas. Lo menos que puede decirse es que el modelo actual sólo es sostenible para las minorías nacionales directamente vinculadas a la cultura de consumo ostensible.

Por otra parte, no puede olvidarse el hecho de que las ciudades están también sujetas a la segunda ley de la termodinámica y que su entropía crecerá en proporción a su crecimiento. “Mientras más grande es una ciudad mayor es su grado de desorden, más depende de insumos externos y más altera su entorno inmediato”... “en el extremo de la definición, una ciudad con desarrollo sostenible debería tener un intercambio de bienes y servicios cuyos flujos de materia y

energía no alteraran el capital de recursos naturales que le da sustento, ya sea en su sitio de asentamiento o en la región donde ejerce influencia”.⁴⁶

La sustentabilidad puede entenderse como un concepto ecológico, es decir como la capacidad de soporte de un ecosistema para atender las necesidades de las poblaciones que lo habitan o como un concepto político que limita el crecimiento en función de la dotación de recursos naturales, de la tecnología aplicada en el uso de esos recursos, y del nivel efectivo de bienestar colectivo. En realidad, se trata de conceptos complementarios: a partir de cierta capacidad “natural” de soporte, las sociedades organizadas buscan ampliar su capacidad de sustento para atender al aumento de la población o a la elevación de los niveles de consumo. Esto es lo que hicieron los imperios de la antigüedad por medio de conquistas militares y lo que hacen las potencias contemporáneas a base de presiones económicas y políticas. Pero la concepción moderna de democracia pone en cuestión la legitimidad de las presiones económicas y políticas.

La declaración de ilegitimidad no resuelve, sin embargo, los problemas que la globalización de la economía puede traer a los países y las metrópolis periféricos. Frente a esta situación —que debe considerarse supraestructural— los gobiernos nacionales, estatales y locales tendrán que diseñar estrategias pragmáticas para aprovechar las ventajas de la globalización y reducir sus costos sociales y económicos.

La globalización implica, en gran medida, la subordinación de las economías nacionales al mercado internacional globalizado por el sistema de acumulación capitalista; lo que no hace sino reconocer una afirmación hecha por Jane Jacobs hace más de cincuenta años: “...las economías nacionales son conjuntos heterogéneos de regiones pobres y ricas, de situaciones reales y ficticias, de economías eficientes e ineficientes, que no ofrecen condiciones para el planeamiento económico. Las economías urbanas son, en cambio, conjuntos concretos y reales, unidos por relaciones reales y visibles”.⁴⁷

⁴⁶ Rodolfo Lacy, “Desarrollo sustentable y metabolismo urbano”. Véase *infra*, segunda parte de esta misma publicación.

⁴⁷ Jane Jacobs, *The Economy of Cities*, Nueva York, Vintage, 1970.

Quiérase o no, los hechos son claros y deben ser entendidos con realismo. Según John Friedmann⁴⁸ “la globalidad se caracteriza por:

a) la emergencia de ciudades mundiales que articulan economías regionales, nacionales e internacionales y que sirven como nodos de organización del sistema económico global,

b) la existencia de un espacio mundial de acumulación capitalista que excluye a las más grandes regiones de la tierra, que viven en condiciones de subsistencia;

c) la intensa urbanización e interacción social y económica de las ciudades mundiales;

d) un ordenamiento jerárquico de las ciudades globales en función de la importancia de las economías que comandan. Este orden no es, sin embargo, inmutable, y depende de la capacidad de competencia de dichas economías; y

e) la presencia dentro de las ciudades mundiales de una “clase capitalista transnacional con una cultura cosmopolita y una ideología consumista que crea conflictos con clases subalternas de intereses territoriales más definidos localmente, cuyo acceso a la clase transnacional está cerrado.”

Un conocido economista brasileño, Luciano Coutinho, publicó recientemente un artículo periodístico⁴⁹ en el cual señala que el actual proceso de internacionalización de la economía se caracteriza por:

a) la aceleración del cambio tecnológico en las economías centrales, el cual se realiza en forma heterogénea y desigual y se orienta en el sentido de maximizar la utilización de técnicas intensivas de capital;

b) la reorganización de los modelos de gestión productiva como consecuencia de niveles cada vez más altos de concentración e integración de grupos empresariales transnacionales;

⁴⁸ Véase *op. cit.*

⁴⁹ Luciano Coutinho, “O Brasil Face à Globalização”, *A Folha de São Paulo*, 6 de agosto de 1995.

c) la ausencia de un patrón monetario estable a escala mundial, lo que estimula la movilidad del capital internacional y la especulación financiera;

d) el aumento de la concentración de las estructuras del mercado, principalmente de oligopolios internacionales y de su poder de intervención, lo que genera una creciente subordinación de las economías nacionales a las empresas transnacionales; y

e) la integración mundial de mercados de cambio y títulos financieros.

Para los países en desarrollo, la globalización tiende a ofrecer más riesgos que oportunidades. Pero para evitar riesgos y aprovechar oportunidades se requiere cohesión, una estrategia y un estado eficiente.⁵⁰

Las consecuencias de este nuevo orden internacional sobre las metrópolis de los países pobres y subdesarrollados y, particularmente, de las que están situadas en América Latina, no son, aparentemente, favorables a los países pobres, para los cuales pueden representar más riesgos que oportunidades pero la globalización no constituye una fatalidad inmutable. En primer lugar, la aguda competencia entre las ciudades globales puede originar cambios y nuevas alianzas. En segundo lugar, las contradicciones señaladas por Friedmann, entre la exclusividad del espacio económico presidido por las ciudades globales y las crecientes presiones de las poblaciones desplazadas —en los planos nacional e internacional— contienen un potencial explosivo que podrá desquiciar el modelo. En tercer lugar, existe la posibilidad de establecer alianzas entre las metrópolis de los países excluidos del “club” de las ciudades globales y utilizar, para sus propios intereses las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por último, existe la posibilidad de creación de nuevos modelos de desarrollo nacional que aprovechan mejor las economías de escala nacionales y locales para reorganizar sus espacios económicos y hacerlos competitivos a escala internacional sin destruir su capital humano y de recursos naturales.

⁵⁰ *Idem.*

En una reciente publicación, Luiz Cezar de Queiroz Ribeiro⁵¹ hizo las siguientes observaciones sobre las economías locales y su relación con la globalización:

a) la cuestión urbana está siendo redefinida por procesos económicos que no son únicamente de orden local, ni tampoco sólo nacional; ellos asumen un ámbito internacional,

b) la eficiencia de posibles políticas metropolitanas dependerá de su articulación con proyectos nacionales que busquen formas de inserción más favorables a los segmentos sociales en situación de exclusión social,

c) está emergiendo un modelo de política urbana que combina acciones universales, de distribución y regulación, con proyectos nacionales que generen empleo e ingresos,

d) la economía urbana debe estar en el centro de la discusión y por ello es necesario definir propuestas de organización de dicha economía para hacer frente a las consecuencias de la globalización y reestructuración del mercado internacional. Tales propuestas deberían incluir la integración de las economías de subsistencia que crecen diariamente dentro de las metrópolis,

e) la promoción de la calidad de vida en las ciudades deberá pasar necesariamente por la reestructuración o creación de lazos de sociabilidad que ofrezcan alternativas de protección social en relación con las estrategias individualistas, violentas e ilegales de la sobrevivencia,

f) la exclusión social es también producto de un sistema social dividido entre un orden en el cual el comportamiento político y social está regulado por normas de ciudadanía, y otro en el cual prevalece una “cultura cívica predatoria” que sustenta y legitima prácticas privatistas y violentas de sociabilidad y de protección social, subculturas y microculturas del crimen más o menos abierto, de un lado, y del otro todo el conjunto de privilegios y ventajas en la distribución de los beneficios de la intervención política,

g) la instauración de un nuevo modelo de gestión urbana, basado en la regulación pública de los intereses privados, lo que

⁵¹ Véase “Reforma Urbana na Cidade da Crise: Balanço Teórico e Desafios”, en L. C. Queiroz Ribeiro y O. A. dos Santos Junior (eds.), *op. cit.*

presupone un poder político legitimado por la triple característica de credibilidad democrática, honestidad y eficiencia. Leyes orgánicas, planos directores y reglamentos de uso del suelo que sean socialmente avanzados, pero incapaces de generar prácticas concretas, reducen la credibilidad del sistema y bloquean la construcción de nuevos modelos de gestión.

Admitiendo que la sustentabilidad del desarrollo fuese realmente aceptada como una nueva forma de racionalidad social, económica y ambiental, tanto en el orden nacional como en el internacional, una de las condiciones de su realismo tendría que ser un cambio de actitud en el comportamiento de la población urbana, especialmente en lo que se refiere a los estilos de vida y estructura del consumo, lo cual implica nuevos modelos de comportamiento cotidiano. Transformaciones de este tipo sólo pueden resultar del desarrollo de la ciudadanía y sus consecuencias prácticas: participación política, disciplina cívica y solidaridad social. La educación general debería ser transformada en una educación para la vida y el ejercicio de la ciudadanía.

...para restituir la visibilidad de la atmósfera de la ciudad de México de modo de que los volcanes que la rodean vuelvan a ser visibles, será necesario substituir los 40 millones de litros diarios que queman los vehículos que circulan en la ciudad por combustibles menos contaminantes y reducir a cero las emisiones de las plantas industriales y aparatos domésticos.⁵²

PROCESOS SOCIALES Y POLÍTICAS METROPOLITANAS

Ya no existe relación entre realidad histórica e ideal político.⁵³

Históricamente, los asentamientos humanos han sido objetos pasivos de la interacción entre procesos sociales y políticas públicas que buscan intervenir en los primeros para asegurar determinados ob-

⁵² Rodolfo Lacy, *op. cit.*

⁵³ Eric Hobsbawn, *Era de Extremos*, São Paulo, Companhia das Letras, 1994.

jetivos. Pero no siempre existe una relación directa entre procesos sociales y políticas públicas.

Sólo algunos procesos sociales han sido reconocidos oportunamente y dado lugar a políticas destinadas a contrarrestar sus efectos o aprovechar sus ventajas. Aun en estos casos, esas políticas raramente se orientaron a intervenir en el conjunto de variables que determinan los procesos sociales, siendo lo más común que la acción política se proyecte sobre las manifestaciones de dichos procesos y no sobre sus causas, o que ellas actúen solamente sobre algunos de sus aspectos parciales.

Es muy probable que en el caso de los asentamientos humanos haya sido la falta de modelos de organización del espacio lo que impidió cualquier otra cosa que medidas correctivas de corto y mediano plazos, como fueron los planos reguladores urbanos, instrumentos teóricos que pretendían controlar el crecimiento urbano por medio del uso del suelo. En realidad, esos planos fueron instrumentos ingenuos, ya que —como fue demostrado en las décadas siguientes— es el mercado inmobiliario el que decide sobre esos usos del suelo y no la autoridad local, cuyo poder regulatorio o indicativo es casi inexistente.

La reestructuración de las relaciones entre ciudad y campo, la gobernabilidad de las regiones metropolitanas, la construcción sistemática de la ciudadanía, la revisión de las tecnologías de asentamiento urbano en función de la optimización de los recursos efectivamente disponibles, son áreas temáticas que llaman urgentemente la atención y que pueden ofrecer elementos para definir nuevas políticas nacionales de asentamiento urbano. Se trata de cuestiones que no pueden encararse, sin embargo, sin un marco de referencia económico y social. Se ha llegado a un punto tal en el que no cabe separar las políticas económicas de la forma como se utiliza el espacio, el más escaso de los recursos nacionales, si es que por ello se entiende un territorio organizado y equipado para atender adecuadamente las necesidades de la población, de la producción y del medio ambiente.

Así como la globalización no es un destino ineluctable para el mundo, la metropolización no es la única alternativa para la vida urbana en las civilizaciones rezagadas del proceso de industrialización mundial. La globalización no alcanza todavía a todos los

sectores de la economía ni a todas las culturas del planeta y sólo lo hará si no existen alternativas realistas de escapar a sus efectos destructores. Se trata, hoy por hoy, de un fenómeno de universalización transitoria que afecta la producción capitalista de alta tecnología, vinculada a una cultura caracterizada por la propensión al consumo ostensible.

Esa cultura, moderna y consumista, fue adoptada por las clases sociales de mayor poder económico de los países menos desarrollados y se convirtió en modelo para las clases medias y aun para grandes segmentos populares, los cuales muestran propensión a imitar los padrones de consumo de las clases de mayores recursos a pesar de no contar con los medios para alcanzarlos, creando así frustraciones que algunos consideran como una de las explicaciones de la violencia urbana.

De este modo, eventuales políticas económicas que procuren ingreso al espacio exclusivo de las ciudades globales, traerán consigo una mayor separación para las sociedades urbanas, ya fuertemente polarizadas en los países subdesarrollados. Sin embargo, no hay duda de que este camino ejerce gran atracción en dichos países, cuyas élites comparten los valores consumistas de la cultura capitalista.

Otros países podrán preferir posiciones que reivindiquen el derecho a una cultura propia, utilizando sus reservas naturales de creatividad. Tales posiciones implican, sin embargo, el desarrollo de políticas y tecnologías de revaloración de la mano de obra, de protección de los valores humanos y de preservación de la calidad ambiental. Estas políticas tendrían, además, que ser compatibles con el mercado globalizado y suponen un estado social y económicamente fuerte, capaz de intervenir —incluso mediante el subsidio— para asegurar el bienestar colectivo.

La propuesta de Sachs de redimir del “purgatorio” a los grupos sociales que salieron del campo y no entraron a la ciudad legal, se apoya en políticas públicas de subsidio a inversiones estratégicas de ecodesarrollo urbano y rural, en la eliminación del desperdicio, en el uso de los recursos naturales con mayor racionalidad social, y en una nueva forma de urbanización del campo que no signifique la concentración urbana excesiva y que aplique nuevas tecnologías adecuadas a las posibilidades y limitaciones reales. Sistemas de

asentamientos humanos interconectados por medios modernos de comunicación podrían ofrecer alternativas reales al actual caos metropolitano.⁵⁴

La globalización de la economía convoca nuevas visiones políticas del Palacio, la Plaza y el Mercado y obliga a combinar las exigencias del frente externo con las del frente interno. Éste puede ser un signo positivo de la globalización: forzar una toma de conciencia social de las élites económicas y políticas de los países periféricos, hasta hoy interesadas sólo en el corto plazo y el beneficio inmediato. La globalización de la economía mundial hace a las economías de los países pobres más dependientes de las economías centrales, pero requiere la eliminación de las diseconomías de aglomeración y las externalidades negativas, que se confunden en el ámbito urbano con la degradación ambiental.

Las estrategias de desarrollo tendrán que incluir esfuerzos internos para preservar la calidad ambiental urbana, recuperar sus espacios centrales devaluados y modernizar sus infraestructuras y servicios. No habrá, ciertamente, desarrollo futuro sin más esfuerzo y más racionalidad social.

Algunas ciudades tienen ventajas (naturales) sobre otras, pero es necesario encontrar el perfil estratégico (adecuado) para su integración internacional. La historia del éxito de Venecia y Hong Kong puede ser de gran ayuda para comprender los mecanismos reales que respaldaron su florecimiento como ciudades internacionales.⁵⁵

La voluntad política y la continuidad de los proyectos colectivos son condiciones básicas para crear y consolidar la calidad del espacio metropolitano. A partir de cierto momento, la metrópoli se convierte en el dínamo propulsor del desarrollo, pero su crecimiento ilimitado crea desorganización y obstáculos para el desarrollo de la economía. No se puede olvidar que las metrópolis, en cuanto mecanismos metabólicos y estructuras organizacionales, están suje-

⁵⁴ Ignacy Sachs, "Vaciar el purgatorio", *Tierramérica*, suplemento PNUMA publicado en el diario *Reforma*, ciudad de México, octubre de 1995.

⁵⁵ Daniel Hiernaux, "Globalizing Economies and Cities: A View from Mexico", en P. K. Kresl y G. Gappert (eds.), *op. cit.*

tas a la segunda ley de la termodinámica: cuanto más grandes, tienden a ser menos eficientes. La respuesta clásica de la administración municipal es hacer crecer la burocracia, lo que sólo aumenta el desorden, como ha sido observado en Nueva York y en las metrópolis más grandes de América Latina.

A largo plazo estos factores negativos pueden ser neutralizados, hasta cierto punto, por procesos sociales espontáneos —como la caída de las tasas de fecundidad y de urbanización—, pero la regulación de las fuerzas entrópicas es lenta y puede alcanzar costos críticos para la supervivencia de la población y el mantenimiento de la función civilizadora de las ciudades.

Dos opciones básicas pueden ser imaginadas: la primera tiene que ver con el robustecimiento del modelo de ciudad-estado y la adopción de estrategias de inserción en el mercado internacional, para lo cual habría que diseñar nuevas políticas metropolitanas, en las que no podría prescindirse de la incorporación social y económica de los grupos marginados, sin el riesgo eminente de una conflagración social.

La segunda opción genérica es la reestructuración del espacio nacional con el propósito de descentralizar las funciones productivas, incorporar la agricultura y la economía informal, creando condiciones para redimir a las poblaciones periféricas. La moderna tecnología de comunicación instantánea puede ser aprovechada para limitar el tamaño de las aglomeraciones metropolitanas y revitalizar las ciudades medias. El signo de esta opción es la racionalización imaginativa de la economía y su territorialización y no la destrucción sistemática de la estructura de bienestar social.

Es posible concebir, por consiguiente, políticas alternativas aun dentro de un mundo marcado por la globalización. La decisión es, sin embargo, extremadamente difícil y requiere un grado considerable de visión política y poder real para asegurar las condiciones de sustentabilidad del desarrollo que permitan metrópolis saludables y vitales, capaces de elevar la calidad ambiental de cada una de sus partes y no sólo de ciudades y barrios privilegiados.

Cualesquiera que sean estas políticas, existen ciertas características comunes que aluden a estrategias metropolitanas destinadas a:

a) reducir el abismo que separa la ciudad real de la ciudad legal;

- b) fomentar un cambio cultural a favor de estilos de vida más frugales;
- c) combatir las diversas formas de contaminación ambiental;
- d) investigar y desarrollar tecnologías urbanas social y ambientalmente adecuadas;
- e) reducir drásticamente la violencia urbana; y
- f) “civilizar” el automóvil como vehículo de transporte urbano.

¿Cómo será posible revertir una cultura depredadora y lograr un nuevo entendimiento entre sociedad y naturaleza semejante al que hizo posible la antigua Tenochtitlán, la Venecia de la Edad Media y los modernos *polders* holandeses?

¿Será posible seguir las tendencias globalizantes del mercado internacional e intentar, al mismo tiempo, cambios tecnológicos internos que preserven el medio ambiente (tanto natural como construido), o es que la reconstrucción del medio ambiente degradado será simplemente dejada para después, cuando la acumulación de capital y los avances tecnológicos la permitan?

¿Será posible aprovechar las mismas innovaciones tecnológicas —la comunicación instantánea— que hace posible la globalización, para reducir la concentración de actividades y de capital en las megalópolis y descentralizar el desarrollo, orientándolo hacia ciudades medias y pequeñas?

¿Se podrá racionalizar el desperdicio, como hace en general la población, de modo que se capitalice el desarrollo sustentable, sólo con campañas educativas?

Estrategias como éstas, suponen un paradigma capaz de orientar procesos colectivos de cambio. Tradicionalmente, las utopías adoptaron la forma urbana para proponer profundos cambios sociales; así lo hicieron las de Platón, Tomás Moro y Campanella. A fines del siglo xx la humanidad no tiene más utopías. Después de la liquidación del *welfare state* no existe ya la esperanza del Estado redentor de la pobreza y el atraso. No se puede esperar, por otra parte, que la construcción de un mundo con igualdad de oportunidades y protección para los desvalidos pueda resultar de economías neoliberales. Tal vez sea el momento de volver a crear nuevas utopías urbanas para atraer a la humanidad hacia una discusión fundamental: saber cómo quiere vivir. En un mundo sin perspectiva histórica

es necesario, antes que ninguna otra cosa, adoptar un nuevo modelo de ciudad y definir una nueva relación paradigmática entre la comunidad humana y el medio ambiente.

UN NUEVO PARADIGMA URBANO

Guiados por un nuevo paradigma, los hombres de ciencia adoptan nuevos instrumentos y orientan sus miradas hacia nuevas direcciones.⁵⁶

La rapidez con que se han producido en América Latina los cambios sociales y su transformación en estructuras urbanas ha impedido un conocimiento más preciso del sentido de los procesos históricos que se suceden a partir de la cuarta década de este siglo. Existe en la opinión pública la sensación de un continuo deterioro de la calidad ambiental en las grandes ciudades, pero no siempre se percibe que este deterioro afecta a todos a pesar de que su costo social es diferencial e incide más sobre los que menos tienen.

Cuando las referencias históricas han perdido parte sustancial de su valor y las proyecciones estadísticas no son suficientes para anticipar el futuro, puede ser necesario saber cómo y dónde quieren vivir las personas. La quiebra de los valores del pasado hace imprescindible un rumbo para la navegación social en el futuro. Es necesario un nuevo paradigma para los estilos de vida de la población y para su transcripción en los asentamientos humanos. Fenómenos emergentes, como la globalización de los mercados internacionales, la fragmentación y polarización de las sociedades nacionales de América Latina, constituyen realidades que tienen que ser conciliadas por políticas de desarrollo sustentable y por una nueva estrategia de asentamiento humano.

La formación de nuevos paradigmas implica un largo proceso en el que se requiere la participación de todos los sectores de la sociedad. El conocimiento del fenómeno urbano y su más novedosa

⁵⁶ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, The University of Chicago Press, 1970.

característica, la metropolización, se refiere a un mundo de extraordinaria complejidad que requiere conocimientos muy variados y gran capacidad de síntesis, pero el nuevo paradigma difícilmente podrá ser producto de grupos cerrados y, mucho menos, de una mente genial; los tiempos modernos exigen la constante participación de la opinión pública y de la población en general. Dentro de este proceso, la comunidad académica y los medios de comunicación tienen un lugar destacado en la preparación de un modelo alternativo para las metrópolis y en general para los asentamientos humanos, pero no se trata de un plan director convencional, sino de un acuerdo social, que sólo puede originarse en un proceso democrático de consultas y debates en todos los estratos sociales.

Conciliar la eficacia con la rapidez es una exigencia que se traduce en la necesidad de nuevos métodos y el abandono de procedimientos convencionales, frecuentemente ineficientes. La urgencia con que debe llevarse a cabo la discusión de un nuevo paradigma urbano implica el uso de métodos abreviados y expeditivos, en vez de estudios e informes convencionales.

Una consecuencia práctica de esta conclusión sería la estructuración de redes de consulta y monitoreo de los sistemas urbanos en tres planos diferentes, pero estrechamente vinculados: uno profesional, formado por personas calificadas y con experiencia en los campos del conocimiento más directamente relacionados con los fenómenos urbanos; un segundo plano ocupado por los medios de comunicación social; y una amplia zona de intercambio de la ciudadanía. Estas redes deberían tener carácter civil e independiente y estar amparadas por universidades o centros académicos de prestigio o bien por organizaciones no gubernamentales. La utilización de métodos de consulta múltiple y simultánea, como el método Delphi, permitiría incorporar ideas, informaciones y sugerencias provenientes de personas con las más diversas experiencias.

La organización de la zona de intercambio de la ciudadanía tendría que adoptar el carácter de un sistema de consulta permanente con la opinión pública, por medio del cual se puedan conocer las necesidades, prioridades y grado de cohesión de los diversos sectores de población urbana. Para ello se tendría que organizar un sistema de redes a diferentes escalas: barrio, ciudad, metrópoli, región metropolitana.

Los medios de comunicación social tienen un papel sumamente importante que cumplir en un ejercicio paradigmático como el que se propone. Son, en principio, articuladores naturales entre el conocimiento profesional y los intereses de la ciudadanía y pueden aportar, como ningún otro, una visión no especializada ni personalizada de la vida urbana. En más de un sentido, diarios, revistas y programas de televisión constituyen fuentes principales de información y conocimiento en cuestiones urbanas y ambientales.

El carácter civil e independiente de las tres áreas de discusión paradigmática debería ser garantizado a toda costa, pero no se excluiría a funcionarios públicos. Sería especialmente importante contar con la presencia de las empresas privadas, la universidad, los sindicatos, los partidos políticos y los organismos de clase. Las asociaciones de vecinos y otras organizaciones populares deberían estar representadas en varios ámbitos. Sería conveniente, por último, contar con el apoyo de organismos gubernamentales, nacionales e internacionales, así como de fundaciones y otras organizaciones similares. Ello significaría el reconocimiento de que los paradigmas urbanos son, antes que ninguna otra cosa, acuerdos sociales y no imposiciones políticas o intelectuales.

Dichos acuerdos sociales podrían ser contruidos más fácilmente alrededor de la imagen de una ciudad futura en la que habría lugar para todas las formas de vida y donde la libertad individual estaría acompañada de solidaridad social. Planear en términos de espacio urbano puede ser más productivo que partir de la abstracción de una sociedad ideal. Partiendo de la calidad ambiental urbana se puede llegar más fácilmente a imaginar una sociedad justa y democrática. Todo esto implica colocar la educación ambiental como núcleo a partir del cual se podría transformar una educación convencional, fragmentada y poco eficiente en una forma superior de educación para la vida.

Lo que se propone para América Latina sería bueno también para el mundo entero y sus propósitos no se diferencian mucho de los contenidos en las conclusiones presentadas por la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de las Naciones Unidas hace pocas semanas. Esta comisión se reunió para responder a la pregunta de por qué el aumento de riqueza que experimentó el mundo en las últimas décadas estuvo acompañado por un aumento de la pobreza

y la miseria. La comisión terminó también recomendando la formulación de una nueva utopía.

Dice Kublai Kan: todo es inútil si el último fondeadero no puede ser sino la ciudad infernal, y allí en el fondo es donde, en una espiral cada vez más estrecha, nos sorbe la corriente.

Responde Marco Polo: el infierno de los vivos no es algo que será; hay uno, es aquel que existe ya aquí, el infierno que habitamos todos los días, que formamos estando juntos. Dos maneras hay de no sufrirlo. La primera es fácil para muchos: aceptar el infierno y volverse parte de él hasta el punto de no verlo más. La segunda es riesgosa y exige atención y aprendizaje continuos: buscar y saber reconocer quién y qué, en medio del infierno, no es infierno, y hacerlo durar y darle espacio.⁵⁷

⁵⁷ Italo Calvino, *op. cit.*

SEGUNDA PARTE

DOCUMENTOS DE APOYO

Los organizadores del Segundo Foro del Ajusco pensaron siempre en un ejercicio cooperativo en el cual las contribuciones de un grupo calificado de personas podrían tener efectos sinérgicos como resultado de estímulos recíprocos. Para ello se llevó a cabo una encuesta previa para comprobar el estado del conocimiento en las materias más directamente vinculadas con los fenómenos ambientales urbanos y se preparó un texto básico como un medio para motivar el debate más que como una manera de evitar la dispersión que es frecuente cuando se usa el método de ponencias personales. Para asegurar la confrontación de ideas independientes, se solicitó que se hicieran comentarios por escrito al texto básico y se convocó la participación de sesenta personas que durante tres días discutieron ampliamente la temática del Foro.

Las consecuencias del método participativo adoptado han sido, además de las intervenciones en el debate —totalmente grabadas—, una serie de documentos de considerable valor autónomo de gran utilidad para revisar el documento básico, pero que mantienen una riqueza que el texto que se publica en este volumen no ha conseguido absorber por entero, a pesar de que muchas de las ideas aportadas han influido decisivamente en la nueva versión que hoy aparece.

Por todo ello se decidió publicar el material que los participantes quisieron ofrecer como contribuciones a un debate que lejos de considerarse cerrado constituye, como ya se dijo, apenas el punto de partida para una continua discusión que los organizadores del Foro se proponen estimular en la medida de sus posibilidades y recursos.

De esta manera, se publica en esta segunda parte un texto de Eduardo Novaes, que examina el proceso de metropolización de América Latina y explora nuevas formas de participación del capital en un contexto que exige desprivatizar al Estado para devolverle su carácter público, mediante el “fortalecimiento de los componentes cívicos de la cultura metropolitana, ambientalmente

consciente". Del mismo modo, se incluye un testimonio personal de Ana Lucia Vieira Azevedo, que insiste en la necesidad de educación y ofrece una imagen vívida de una situación que empieza a ser compartida por muchas otras metrópolis latinoamericanas. Los comentarios inteligentes y documentados de Alicia Ziccardi se reiteran en el texto de Mario Robirosa sobre gobernabilidad; Diego Carrión hace referencia a la reforma urbana; Manuel Caballero exhorta a comprender la violencia urbana actual desde una perspectiva histórica; Rodolfo Lacy y Pedro Jacobi ofrecen un listado, si bien no exhaustivo, sí bastante comprensivo de los temas ambientales que están hoy día en la agenda de la discusión y que seguirán debatiéndose en el futuro, y que aportan, además de las valiosas sugerencias acogidas en el texto final, muchas otras ideas con valor propio que merecen ser publicadas. En fin, no menos relevante es la contribución de Fernando Tudela. En pocas líneas y en forma por demás parsimoniosa, este autor pone de manifiesto la complejidad del reto que enfrenta un mundo cada vez más urbano: el desarrollo sustentable visto como proceso, como transición, como proyecto cultural.

LA METROPOLIZACIÓN DE AMÉRICA LATINA

EDUARDO NOVAES

En tanto las economías latinoamericanas mantuvieron básicamente la condición de exportadoras de bienes agroindustriales, la degradación ambiental, entendida *latu senso*, tomó la forma de tala indiscriminada de bosques, desertización, pérdida de recursos naturales no renovables, y carencias de infraestructura y servicios básicos para la población. Esta forma de degradación ambiental se presentó básicamente en algunas regiones deprimidas, tales como el nordeste brasileño y el altiplano andino y en sus aldeas y ciudades. En este sentido, las economías agroexportadoras se urbanizaron lentamente con poco impacto antrópico sobre sus áreas ocupadas. Parte del excedente generado por ellas tomó la forma de inversiones inmobiliarias y de infraestructura en las primeras grandes ciudades de la región: Buenos Aires, Montevideo, Lima, São Paulo, México; centros políticos y económicos, residencia de grandes propietarios rurales y de la burguesía mercantil.

Estas inversiones redujeron, en forma proporcional al lento crecimiento urbano de fines del siglo XIX, los efectos predatorios de la urbanización e inclusive del primer fenómeno de metropolización que se hizo presente en la región: Buenos Aires. A partir de los años treinta, el remplazo del modelo agroexportador por la sustitución de importaciones industriales y por la introducción de la agricultura moderna, de capital relativamente intensivo, provocó la explosión de las tasas de urbanización, lo que dio origen, más adelante, a la formación de un conjunto de metrópolis.

El modelo institucional tradicionalmente utilizado en los países latinoamericanos para la organización de sus territorios demostró ser totalmente inadecuado para proporcionar normas eficientes, inversiones y procedimientos eficaces para hacer frente a la nueva realidad.

Ciertamente, los rangos de ingresos, los valores culturales y los patrones de comportamiento de los contingentes de población que acudían masivamente a las ciudades eran poco compatibles con los requisitos del mercado de trabajo y con las condiciones de la oferta del mercado inmobiliario, básicamente orientados a las clases medias y altas. De ello resultó la segregación de los migrantes en áreas no urbanizadas (favelas, villas miseria, barriadas, callampas, etc.), construidas en terrenos marginales y en zonas decadentes del centro urbano (vecindarios y tugurios). En síntesis, el rápido aumento de la demanda de inversiones de infraestructura y servicios urbanos encontró la oposición de un modelo de gestión urbana autoritaria, exclusivista y de gran rigidez jurídica e institucional.

A pesar de que en los últimos 40 a 50 años se presentó en América Latina una significativa expansión de las inversiones públicas y privadas en infraestructura, servicios e instalaciones urbanas, tales inversiones se concentraron principalmente en las metrópolis y grandes ciudades, y beneficiaron, casi siempre, las áreas ya urbanizadas ocupadas por clases con ingresos altos y medios, lo que aumentó notablemente la separación entre la calidad ambiental y la calidad de vida que existe en la ciudad oficial y la ciudad espontánea.

En los pocos casos en que se invirtió en asentamientos espontáneos y barrios populares, los modelos de organización y prestación de servicios, así como las tecnologías adoptadas (casi siempre tradicionales) poco tuvieron en cuenta las características socioculturales de la población y el impacto que dichas inversiones podrían tener en el medio ambiente.

La falta de relación entre las carencias creadas por el rapidísimo proceso de urbanización, el centralismo autoritario, la rigidez jurídico-institucional y la tecnología de gestión urbana, crearon un modelo de urbanización/metropolización característico de la región, a la cual se llamó urbanización descapitalizada en oposición a los patrones de urbanización vigentes en los países de capitalismo avanzado. En éstos, la oferta de infraestructura y servicios es especialmente continua, mientras que en las ciudades y metrópolis latinoamericanas la oferta es puntual y discontinua, concentrada en el centro de negocios y en los barrios y suburbios de las clases altas y medias. Podríase concluir diciendo que las sociedades y economías duales dan lugar necesariamente a metrópolis y ciudades

duales. No obstante, una visión dualista no explica completamente la realidad ambiental urbano-metropolitana que prevalece en América Latina.

La dinámica del proceso de evolución del capitalismo en América Latina —crisis de los ochenta y noventa— dio lugar al empobrecimiento de los sectores de renta baja y media, a la expansión de los patrones de consumo superfluo y la creciente adopción de comportamientos individualistas, así como a la aparición del crimen organizado como actividad permanente y al aumento acelerado de la violencia. Estos hechos modificaron la realidad que no puede ser descrita sino como un archipiélago de islas de buena calidad ambiental cercadas por un mar de áreas degradadas. En efecto, ya se observa en la gran mayoría de las metrópolis de la región la contaminación de los “ghettos urbanos de excelencia ambiental” por los procesos de degradación que predominan en el resto del espacio urbanizado.

La violencia (crímenes contra la vida y el patrimonio, accidentes de tránsito, etc.), la contaminación sonora, visual, atmosférica, etc., han alcanzado ya, en algunos casos, altísima frecuencia e intensidad en las áreas privilegiadas. Queda de este modo demostrado que es posible crear, pero no mantener por mucho tiempo, “ghettos socioambientales” en un contexto de *apartheid* socioeconómico.

La preservación de esos “edenes” de alta calidad de vida exigiría profundos cambios en los patrones de inversión urbanos y metropolitanos, esto es, forzaría la ejecución de inversiones en la ciudad real (barrios y asentamientos populares). En condiciones de reducción de la capacidad financiera y de la eficiencia gerencial del sector público, esos cambios implicarían necesariamente alteraciones del *mix* tecnológico hasta ahora utilizado en la implantación y operación de servicios urbano-metropolitanos. Para aumentar su eficiencia, esas tecnologías deberían ser ecocompatibles y tomar en cuenta los recursos disponibles por las comunidades territoriales, incluyendo la mano de obra y la capacidad de organización. Sin embargo, la gran magnitud del “déficit socioambiental”, potenciada en algunos casos por la propia dinámica demográfica, va a exigir más que cambios en la dirección de las inversiones, y la adopción de nuevas mezclas tecnológicas, ecocompatibles y socialmente más eficaces.

Parece evidente que muchas de esas inversiones, así como la operación y administración de sistemas de infraestructura y servicios, tendrán que contar con la participación de capital privado para ser viables y eficientes. En otras palabras, la gestión *latu senso* de una buena calidad del medio ambiente en las metrópolis, incluyendo barrios y asentamientos populares, debe estar de alguna manera incorporada al “mercado”. Esta premisa es, a nuestro modo de ver, una condición de factibilidad económico-financiera y de viabilidad político-social; esta última desde el punto de vista de las élites y de las clases medias.

La participación del capital y de la capacidad de gestión del sector privado en la implantación y operación de los servicios requeridos para la gradual recuperación de la calidad ambiental metropolitana, demandaría, sin embargo, y por lo menos en algunos países, cambios importantes en los aparatos jurídicos e institucionales. Todo esto, porque en América Latina, a lo largo del tiempo, el Estado ha desempeñado mal, casi siempre y en todos sus niveles, el papel de poder regulador o concesionario de la gestión del suelo urbano y de la implantación y operación de la infraestructura y los servicios urbanos.

En la mayor parte de los casos, el Estado actuó como garante del valor absoluto del concepto de propiedad privada dejando de intervenir en el mercado inmobiliario para impedir su oligopolización, al mismo tiempo que poco hacía para fiscalizar la calidad de los servicios públicos concedidos, siempre en detrimento de los usuarios, en su gran mayoría de bajo poder adquisitivo.

Al mismo tiempo, habría que tener en cuenta que la viabilización de la participación de la iniciativa privada en los servicios destinados a sectores de renta incompatibles con las condiciones del mercado, requiere la preinversión o subsidio de los recursos públicos. Para evitar que tales recursos sean acaparados por la gestión privada y utilizados con rentabilidad superior a la remuneración normal del capital, es necesario que el Estado se “desprivatice” y vuelva a ejercer las funciones arbitrales y fiscalizadoras que le son propias. La contrapartida de la “desprivatización” del Estado, es decir, la restauración de su carácter público, sería la recuperación y el fortalecimiento de los componentes cívicos de la cultura metropolitana.

Una significativa expansión del mercado de bienes de consumo en América Latina se hizo presente a partir de la década de los ochenta, simultáneamente con la expansión de las telecomunicaciones, especialmente de los medios de comunicación electrónica (televisión y radio) que fueron y siguen siendo la principal expresión del *marketing* del mercado.

Junto con los bienes de consumo, importados de los países industrializados o fabricados localmente con tecnologías propias de esos países, se difundieron valores, comportamientos y formas de acción y de pensar profundamente individualistas, cuyo ámbito de sociabilidad y solidaridad no trasciende de la "tribu", entendida como grupo de identidad o pertenencia (*gangs*, *patotas*, etc.). El *locus* de esta nueva cultura son, por excelencia, las zonas urbanas, principalmente las metrópolis. Para las clases de mayor poder adquisitivo y de ingresos medios, tales valores y comportamientos se traducen en alejamiento físico, además de desvinculación síquica de los demás segmentos de la población y, en consecuencia, de las áreas públicas y finalmente de la propia metrópoli, "Mi ciudad y el conjunto de espacios que yo y mis semejantes frecuentamos deberán ser preservados y defendidos por el gobierno, la administración pública, las leyes, la policía, y, cuando sea necesario, por la seguridad privada". Esta declaración, hecha por un alto dirigente de una empresa privada de São Paulo, sintetiza tal posición.

Para los segmentos de población sin medios para adquirir los bienes-símbolo que aseguran el reconocimiento de un cierto estatus social, y que experimentan en alguna medida efectos demostrativos, principalmente mediante los medios de comunicación social, queda la alternativa de desempeñar actividades legales bien remuneradas que requieran atributos físicos o talento artístico, tales como el deporte, el modelaje, la publicidad, la alta costura, etc. o actividades ilegales (criminales) de alto riesgo y elevada remuneración (tráfico de drogas, contrabando, etc.). De lo anterior proviene un comportamiento social irresponsable, no solidario y predatorio en relación con la metrópoli, su administración y el conjunto de sus equipamientos y servicios colectivos.

La recuperación de la calidad ambiental de las metrópolis latino-americanas depende en mucho, por tanto, de la reversión de los

valores de una ideología individualista y cívicamente irresponsable. Esta tarea tendrá que ser asumida por un liderazgo social y ambientalmente consciente en los diferentes segmentos de la sociedad civil de las metrópolis latinoamericanas.

II

El proceso de globalización en marcha deberá agudizar las contradicciones y dicotomías que caracterizan a las metrópolis latinoamericanas, que son el locus de las actividades económicas más dinámicas: industria electrónica, informática, servicios especializados, de producción y financiamiento, etc.

La generalización de los procesos de automatización, tercerización y “maquila” en las actividades industriales, que son condiciones de competitividad en el mercado internacional, van a acelerar las tendencias del “desempleo tecnológico” ya existente. El aumento de la demanda en ciertos sectores de servicios especializados no podrá contrarrestar estas tendencias desde que el perfil profesional del terciario moderno requiere frecuentemente de formación universitaria.

En una economía mundialmente integrada, la función básica de las metrópolis se caracteriza por la existencia de actividades dinámicas, que emplean mano de obra altamente especializada y aplican tecnologías intensivas de capital con elevado coeficiente de innovación con el fin de asegurar aumentos de rentabilidad para las empresas.

Actividades tales como la intermediación financiera, los mercados de valores y de futuros (*commodities*), la investigación y el desarrollo tecnológicos, requieren infraestructuras modernas y complejas de transporte y telecomunicaciones (aeropuertos, puertos, transporte rápido de superficie, telefax, correo electrónico, etc.) que implican fuertes inversiones públicas y privadas. Como la presente crisis ha reducido la capacidad económica de los gobiernos, el peso de tales inversiones debe orientarse al capital privado, incluso porque el Estado debe enfrentar la deuda social acumulada en las últimas décadas.

En síntesis, en una economía globalizada, las metrópolis concentrarán cada vez más las actividades modernas y dinámicas que

aseguren mayor rentabilidad. Tales condiciones exigen tecnologías de alta intensidad de capital y alta calificación de trabajo, además de infraestructura y servicios muy complejos.

Algunas metrópolis latinoamericanas ya poseen esas características, pero la mayoría requiere fuertes inversiones adicionales. Todas ellas presentan, además, cuadros de degradación ambiental, física y social, que crean externalidades negativas que reducen su eficiencia y competitividad.

La globalización, con su corolario de automatización y tercerización, excluye de los procesos productivos a la mano de obra menos calificada, aumentando los índices de desempleo y creando nuevas demandas de cuadros altamente calificados, de los que los mercados latinoamericanos no siempre disponen en las cantidades y calidades requeridas.

Por lo menos en una primera etapa, parecería que la globalización tendrá efectos negativos sobre la calidad ambiental de las metrópolis latinoamericanas en la medida en que contribuya al aumento del desempleo y la consecuente expansión del sector informal de la economía.

En un contexto caracterizado por acentuadas carencias socio-ambientales, tal perspectiva no puede ser alentadora y va a exigir un aumento de las inversiones públicas y privadas para detener y revertir las actuales tendencias.

III

La crisis urbana es, sin duda, el aspecto más visible e importante de la situación de los países latinoamericanos por cuanto afecta a la mayor parte de la población y a sus mejores recursos humanos y financieros.

El agotamiento, en la década de los ochenta, del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones y creación de mercados internos, agregado a la crisis del capitalismo mundial que se hizo presente en los años setenta y ochenta, aceleró el proceso de degradación ambiental y la concentración de la pobreza urbana. Estos aspectos negativos de la crisis estuvieron, sin embargo, acompañados por ciertos rasgos positivos, como la descentralización adminis-

trativa y el fortalecimiento de los gobiernos locales, lo que ocurrió simultáneamente con la redemocratización y la apertura política.

Hasta hace poco los gobiernos centrales —ya sea directamente o por medio de bancos de fomento, empresas públicas autárquicas, fundaciones y otros organismos semejantes—, asumieron la responsabilidad de las políticas e inversiones que orientaron y definieron los patrones de desarrollo urbano y metropolitano. Fueron, por tanto, los gobiernos centrales los que decidieron la localización y las tecnologías utilizadas en la infraestructura de saneamiento básico, en la generación de energía, en la vivienda popular, en las telecomunicaciones e, indirectamente, en las inversiones industriales. En este sentido se puede afirmar que la crisis urbana es una consecuencia del fracaso de los modelos político-económicos nacionales que no pudieron o no quisieron construir sociedades y, por consiguiente, ciudades y metrópolis socialmente más justas, económicamente más eficientes y políticamente más democráticas.

La crisis económica de los estados nacionales de América Latina fortalece, de hecho, la autonomía local. La descentralización municipal está consagrada en las nuevas constituciones políticas de países como Brasil y Perú y se ha traducido en importantes transferencias de recursos fiscales. Las mismas constituciones marcan directrices para la preservación del medio ambiente y para el mejoramiento de la calidad de vida, esto último por medio de la definición de los derechos sociales básicos de la población.

IV

La cuestión de la formulación de reformas más profundas para superar la crisis actual engloba dos aspectos que, presentados separadamente parecen excluyentes, pero que pueden ser complementarios. Se trata de reformas en la estructura y los patrones operacionales del Estado y en los valores y comportamiento de la sociedad. En ambos casos existen abundantes reservas de autonomía de decisión local que son fundamentales para enfrentar la degradación ambiental.

La modernización del Estado, que es una precondition para superar la crisis estructural que afecta las economías latinoamericana-

nas es condición necesaria pero no suficiente para detener y revertir el proceso de degradación ambiental de las metrópolis.

Son tantas y tan recientes las críticas a la falta de eficiencia del Estado en América Latina que parece innecesario repetir las: centralismo, dificultad de diálogo con la sociedad civil y los gobiernos locales, exceso de niveles jerárquicos, lentitud del proceso decisorio, falta de cuadros calificados, exceso de leyes y regulaciones, mantenimiento de privilegios injustificados.

Sin embargo, es necesario reconocer que, por lo menos en algunos países (Brasil, Colombia, Perú, Chile, Venezuela), las deficiencias anotadas se refieren más al Estado entendido como gobierno nacional que a los gobiernos locales. En muchos de estos países los gobiernos locales han evolucionado más rápidamente que las administraciones nacionales. En algunos casos, al efectuarse transferencias de recursos fiscales en función de reformas tributarias, los municipios disponen de cuadros técnico-administrativos más calificados y de formas de organización modernas, algunas de ellas plenamente capacitadas en la informática.

Varias municipalidades están poniendo en práctica, en función de su proximidad a la sociedad civil, importantes operaciones en colaboración con el sector privado, asociaciones populares, organizaciones no gubernamentales y la comunidad académica. Por ejemplo, el movimiento "Viva Río" inició una campaña cívica para recuperar la imagen de la metrópoli, que incluye proyectos de combate a la violencia, a la miseria y al desempleo.

En muchas otras metrópolis (México, São Paulo, Lima, Bogotá, Santiago) existen proyectos en ejecución que demuestran y comprueban que la sociedad civil tiene reservas de autonomía para asumir el papel de actor social, fundamental para la comprensión y realización de políticas y programas de recuperación de una buena calidad ambiental.

Hay que anotar, empero, que en materia de cambios de valores individuales y comportamientos antisociales y de responsabilidad cívica, es poco lo que se ha avanzado a pesar de que se han iniciado ya procesos de modernización del aparato del Estado y de que la sociedad civil ha empezado a reivindicar una función sustantiva en cuanto a la recuperación de la calidad ambiental. Si las élites urbano-metropolitanas no asumen una ideología responsable, que

priorice el mejoramiento homogéneo del territorio metropolitano en términos de oferta de infraestructura y servicios, rompiendo las barreras de la segregación socioespacial, la modernización del Estado y las iniciativas de la sociedad civil no serán suficientes para revertir la perversidad del actual cuadro ambiental.

V

Es evidente que las dificultades para conciliar intereses conflictivos no son exclusivas de las metrópolis latinoamericanas. No existe, sin embargo, un modelo ideal de gestión urbana que sea eficiente como mecanismo de conciliación de intereses opuestos, por lo que parece que sería más adecuado partir de identidades y no de diferencias. En este sentido ya es posible percibir la convicción de que la situación de deterioro es tan grave que obstaculizará las funciones metropolitanas en un futuro próximo y que esta situación afectará a todos los grupos sociales, a las condiciones de habitación y de producción económica.

Si fuera posible un consenso en este sentido de los formadores de opinión, dirigentes sociales y políticos y movimientos populares, se estaría a tiempo de discutir modelos de gestión que tuvieran como características la descentralización de las decisiones y la participación de los diferentes segmentos sociales.

Las experiencias de mayor éxito en materia de gestión urbana indican las ventajas de la descentralización en el ámbito de las comunidades territoriales o barrios, donde las decisiones corresponden a las vivencias de sus habitantes y donde la participación y el consenso son más fácilmente alcanzables.

Parecería que este tipo de descentralización, al garantizar la participación activa de la población en asuntos puntuales, presenta ventajas frente a fórmulas de participación difusa, en las que todos participan en todas las decisiones, así como en relación con modelos que restringen la participación a los escalones más altos de la burocracia estatal y a los dirigentes políticos y económicos, que es el caso más frecuente en las metrópolis latinoamericanas.

VI

El modelo de gobierno democrático representativo, tal como existe en Occidente y como fue adoptado miméticamente en América Latina, ha sido muy cuestionado en lo que se refiere a su eficacia para asegurar la participación popular en las decisiones que afectan la vida de los ciudadanos con la rapidez y frecuencia requeridas por el nuevo *timing* de las decisiones del poder ejecutivo exigido por la velocidad y complejidad de la información y de las técnicas propias de las inversiones públicas.

Tal vez por ello, el mejor laboratorio para probar modelos alternativos de gestión participativa son las ciudades, particularmente las metrópolis de los países en desarrollo, donde en virtud de la gran diversidad de rentas, el poder político tiende a representar los intereses del poder económico y a pulverizar los recursos, por razones clientistas, en inversiones a escala parroquial.

El surgimiento, especialmente en la década de los ochenta, de gran cantidad de organizaciones populares, demuestra que la sociedad civil tiene capacidad de autoorganización y que no se siente plenamente representada por los cuerpos legislativos tradicionales. Tales movimientos surgieron en todos los países, pero fue en las ciudades mayores y en las metrópolis donde más crecieron, primero como instrumentos de presión y más recientemente como organizaciones comunales y como grupos formadores de opinión.

Sus formas son múltiples: asociaciones de vecinos de barrios de clase media y de favelas, tugurios y asentamientos precarios; grupos ambientalistas; clubes de madres; comedores comunales; movimientos de promoción y defensa de grupos étnicos y opciones sexuales; movimientos cívicos de lucha contra la violencia; etc. Este fenómeno demuestra la pérdida de legitimidad y eficiencia del gobierno para reflejar los deseos de las diferentes comunidades en sus políticas y acciones.

¿Es necesario incorporar estas fuerzas dinámicas de la sociedad civil al aparato y a los procesos de gestión pública? Si la respuesta es afirmativa, ¿deben incorporarse a todas las instancias y en todas las etapas del proceso decisorio?

En este sentido, el autor de estas notas sólo puede hablar de experiencias brasileñas. Una de ellas tuvo lugar en el municipio de São

Paulo durante la gestión del Partido de los Trabajadores (PT) desde 1989 hasta 1993. En este lapso se crearon concejos comunales de barrio en los cuales se discutían las bases del Plan Director de la ciudad y, posteriormente, el proyecto de presupuesto municipal. Solamente después de la discusión con los concejos, las autoridades municipales consolidaban planes y presupuestos para su aprobación por la Cámara Municipal. La experiencia fue interrumpida en la siguiente administración.

Otra experiencia es la creciente exigencia de estudios e informes de impacto ambiental como condición para la aprobación de inversiones que puedan alterar las condiciones del medio ambiente e influir de algún modo sobre la salud y el bienestar de las personas. La legislación ambiental brasileña dispone que los estudios de impacto ambiental sean obligatoriamente discutidos en audiencias públicas. Particularmente en lo que se refiere a inversiones urbanas, casi todas las de infraestructura, proyectos industriales y grandes obras civiles han sido objeto de discusión pública, provocando frecuentemente alteraciones sustanciales.

Finalmente, vale la pena mencionar que algunas legislaciones municipales permiten que organizaciones no gubernamentales y cualquier otra organización civil participen, sin derecho a voto, en la primera discusión de proyectos de ley presentados en las cámaras municipales.

VII

El primer cambio en los enfoques tradicionales debería presentarse en las categorías analíticas de los economistas, hoy día los verdaderos gobernantes de los países latinoamericanos.

Desde que las metrópolis concentran la mayor parte de la población, de la mano de obra calificada y de la oferta de empleo, el segmento más moderno de las empresas y la mayor parte del inventario físico, nada más lógico que definir como prioritarias las inversiones necesarias para la recuperación ambiental y el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades.

Todo indica que las externalidades negativas originadas por la degradación ambiental de las metrópolis constituirán el más importante obstáculo a la integración de los países de la región al proceso

de globalización de la economía mundial. El retorno al proceso de desarrollo, ahora sobre bases ambientales sustentables, sólo será posible con el estímulo a los sectores económicos que ofrecen mayores retornos y ganancias de productividad, que son justamente los más sensibles a las externalidades negativas: déficit en las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, carencias sociales, graves deficiencias en los sistemas de saneamiento básico, educación y salud pública, violencia urbana, contaminación ambiental, congestión del tránsito, etcétera.

Las experiencias de planeación y administración metropolitana ofrecen algunas lecciones que vale recordar: la idea dominante en Brasil durante los decenios de los sesenta y setenta era instituir administraciones metropolitanas que planearan y gestionaran un conjunto de servicios comunes tales como saneamiento, transporte intermunicipal, protección de manantiales, uso del suelo metropolitano, dentro de un conjunto de gobiernos locales que en algunos casos, como el de São Paulo, tienen 37 municipios.

Esta idea demostró ser políticamente inviable porque interfería con la autonomía político-administrativa de gobiernos estatales y municipales, lo que indica que el planeamiento metropolitano debería, tal vez, restringirse a aquellas áreas y sectores de interés común, donde existan posibilidades concretas de asociación intermunicipal, sin el propósito de establecer nuevas unidades político-territoriales.

Algunos mecanismos financieros podrían facilitar y aun dar lugar a nuevas formas de asociación. A guisa de ejemplo, vale la pena recordar el Fondo de Compensación de la Región Metropolitana de São Paulo, que permite la transferencia de recursos fiscales para asegurar una compensación financiera para aquellos municipios cuyos ingresos impositivos queden por debajo de cierto parámetro. Tal incentivo se propone estimular la protección de ciertas áreas públicas o privadas de protección ambiental que no deben ser destinadas a usos incompatibles con esa finalidad.

Finalmente, sería importante que las administraciones metropolitanas pudieran adoptar sistemas de organización descentralizada que incorporaran entidades comunitarias (concejos de barrio) en el planeamiento y gestión de infraestructura y servicios locales (vigilancia, transporte local, licencias de funcionamiento, recolección de residuos, preservación de florestas y manantiales, etcétera).

VIII

La necesidad de integración en el proceso de globalización de la economía presiona para mejorar la eficiencia de utilización del enorme patrimonio de recursos humanos y de capital físico acumulado en las metrópolis. Este aumento de eficiencia requiere necesariamente la reducción de la brutal desigualdad que existe en términos de infraestructura, equipamientos y servicios entre los espacios metropolitanos habitados y utilizados por segmentos de altos y medios ingresos y los barrios y asentamientos de población de baja renta.

En muchos países de la región los formadores de opinión, especialmente los medios de comunicación social, élites empresariales, intelectuales y comunidades académicas, ya han colocado el tema en el orden del día del debate público. Parece, sin embargo, extraordinariamente difícil y complicado introducir cambios en los valores y el comportamiento colectivos, que son indispensables para revertir el proceso de degradación ambiental metropolitana y sus efectos sociales.

El individualismo exacerbado, el estímulo a los siempre crecientes afanes de consumo, la fe inquebrantable en la capacidad mágica de la tecnología para contrarrestar los problemas del agotamiento de recursos no renovables y de la contaminación de la biosfera, son características de las sociedades capitalistas, en general.

En el contexto de las sociedades latinoamericanas, históricamente discriminatorias y marginadoras de la mayor parte de la población, el consumismo y el individualismo toman las formas aberrantes de irresponsabilidad social y de institucionalización de la segregación espacial de las clases de menor poder adquisitivo, a veces consideradas como clases peligrosas. Los cambios de valores y comportamiento a los que se hace referencia comprenden necesariamente la desprivatización del Estado, hoy acaparado por grandes intereses económicos y corporativos (tecnocracia y burocracia estatales) y la restauración del concepto de bien común e interés público como categoría diferente al bien e interés del Estado.

RÍO DE JANEIRO: UN TESTIMONIO

ANA LUCIA VIEIRA AZEVEDO

El escenario de las metrópolis latinoamericanas es desalentador. Presionadas por el aumento de la población, por el desempleo, por la violencia y por otros factores negativos, necesitan urgentemente cambios que hagan más digna y sustentable la vida de sus habitantes. Ciudades como Río de Janeiro o São Paulo están lejos de ofrecer condiciones que puedan considerarse sustentables.

No es necesario hacer un diagnóstico profundo de estas ciudades-organismos para percibir que su estado es grave. En primer lugar, hace falta, sobre todo, la conciencia de la ciudadanía. La mayor parte de sus habitantes está lejos de participar de la gestión de la ciudad; a veces ni siquiera tiene conciencia de sus derechos. Si el derecho de ciudadanía no es ejercido, parece muy difícil alcanzar un nivel sustentable de desarrollo.

Queda cada vez más claro que alcanzar la conciencia de los derechos y deberes del ciudadano es una tarea muy difícil. Y parece todavía más evidente que esa conciencia sólo será el resultado de un proceso de aprendizaje. Creo que es fundamental estimular y mostrar a la sociedad los derechos y deberes que le corresponden. Parece que esto solamente será posible privilegiando la educación.

Sólo a partir del momento en que se obtenga la conciencia ciudadana se podrá pensar en la ciudad en términos de un organismo vivo, en el cual todos los problemas están ligados entre sí. Únicamente quien se percibe como integrante, como personaje urbano, puede interesarse por el desarrollo sustentable de su ciudad. Si esto no sucede, las ciudades continuarán siendo perpetuamente modelos individualistas que continuarán reflejándose en la segregación de los barrios.

Mientras subsistan condiciones de vida miserables no se avanzará en la lucha contra la violencia. Pedir respeto a las reglas de

tránsito se convierte en retórica pura si no hay dispositivos eficientes, educación y formas honestas de control. Planos directores y sistemas de zonificación no tienen utilidad alguna si la falta de vivienda y las decisiones respecto a dónde y cómo construir están en manos de los cárteles que dominan el mercado inmobiliario.

Ciudades como Río de Janeiro tienen un sinnúmero de planes directores, códigos de obras y planos de zonificación. Ninguno se cumple; ninguno ha mostrado ser viable, pero todos parecen avanzados. Están lejos, sin embargo, de la realidad urbana, ignoran el crecimiento de la población marginada y no disponen de instrumentos para evitar los abusos de los grandes grupos inmobiliarios.

Río de Janeiro ostenta también una avanzada legislación municipal para el medio ambiente. Considerada jurídicamente adelantada, ha demostrado ser inútil en la práctica. En primer lugar, parece haber sido hecha fuera de la realidad. Tomó en cuenta sólo la protección de los recursos naturales, sin considerar la presión urbana —tanto de la población con carencias básicas, como de los grupos sociales más favorecidos—, sin ofrecer mecanismos de protección para los pobladores. Faltan todavía la conciencia y el entendimiento de por qué es necesario preservar el ambiente.

La pobreza en Río de Janeiro, como en las otras ciudades latinoamericanas, es un problema clave y está en la raíz de otros, como la violencia, la falta de vivienda, el saneamiento básico, la destrucción de recursos naturales. No tiene sentido hablar de calidad de vida para quien no tiene dónde vivir, ni qué comer y no recibe de la sociedad ninguna oportunidad de mejora. Creo que éste sería el problema más profundo y también el más urgente, originado sobre todo en la pésima distribución de la renta.

Río vive hoy un momento que ilustra hasta qué punto puede llegar el abismo entre las clases más ricas y las más pobres. Barrios ricos, recién formados, como la Barra de Tijuca, conviven con las condiciones insalubres de las favelas. Patrones de vida semejantes a los de países del Primer Mundo coexisten con verdaderos hacinamientos humanos, sin servicios básicos, sin escuelas y hospitales, mientras que sobran los prejuicios, la violencia y la falta de oportunidades.

El resultado de esta miseria explosiva hace que Río casi parezca una Beirut latina, al borde de la guerra civil, cuyas calles viven

diariamente la confrontación. Existe una industria de secuestros, crecen los grupos armados y ha desaparecido prácticamente el respeto por la vida. En las clases medias y altas aumentan los prejuicios y la solidaridad se debilita cada vez más. El drama de los marginados es visto con indiferencia. La burocratización y la cultura de la corrupción acabaron hace mucho con el respeto de la población por la policía.

Existe una situación caótica que parece pasar desapercibida a las autoridades. La marginación ocupó el vacío dejado por el Estado, mientras que las medidas transitorias adoptadas por el gobierno han conducido a una situación de confrontación permanente. En Río, donde las favelas crecen dentro de los barrios ricos, las heridas sociales pueden ser menos aparentes que en otras ciudades, pero es, ciertamente, un ejemplo extremo de hasta dónde puede llegar el caos urbano.

La falta de acceso a la educación, a la justicia y a la equidad son algunos de los factores que dan lugar a esta situación y que tienen que ser eliminados para que la ciudad pueda volver a respirar y recobre una posibilidad real de crecimiento.

Río, así como muchas otras ciudades brasileñas, sufre también las consecuencias de una de las perniciosas "culturas" que privilegian el aprovechamiento y la ley del menor esfuerzo. Esta cultura, estimulada por la máquina política del clientelismo, se refleja en el aumento impresionante de la corrupción, en la desvalorización de la educación y en la preferencia por las soluciones de corto plazo, casi siempre provisionales.

El resultado es el reinado del desperdicio y la ineficiencia. Nadie se preocupa por el mantenimiento de las obras públicas, mientras que la educación es considerada como un mal necesario. La planeación fragmenta la ciudad como si los barrios fuesen islas separadas y sin comunicación.

Testimonio de todo esto es el impresionante crecimiento inmobiliario de la Barra en los últimos cinco años, en los que la población del barrio prácticamente se cuadruplicó sin que se hiciese ningún esfuerzo por ampliar los accesos a la zona y sin que se aumentasen las redes de infraestructura básica. Así, la Barra se convirtió en una isla de fantasía, donde todo funciona, pero de donde es casi imposible salir.

Para enfrentar problemas estructurales tan profundos es necesario, antes que nada, reeducar a la sociedad e invertir en la educación de jóvenes y niños que constituyen la mayor parte de la población. Éste es un proceso largo y delicado que no puede ser dejado solamente en manos del Estado. Organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación social deben ser sus valiosos asociados.

La ciudad se debe ver como un organismo donde los barrios son los órganos que están ligados y que interactúan todo el tiempo, pero que requieren un trato por separado, con la asistencia de personal calificado. Así, es necesario pensar en una política urbana propia y descentralizada. Cada barrio es una microregión que precisa contar con una estructura administrativa con razonable autonomía y con capacidad para identificar, gestionar y resolver rápidamente sus propios problemas.

En una administración de este tipo, la sociedad puede ser oída con más facilidad. Del mismo modo, la máquina administrativa —hoy incapaz, cara y pesada— podría ser más ágil. Pero para que ideas como éstas sean llevadas a la práctica es fundamental que exista voluntad política.

Las políticas deben tener una visión más local de las grandes aglomeraciones y no concebirlas sólo en función de los intereses estatales o regionales. Es absurdo imaginar que una ciudad como Río de Janeiro pueda ser tratada con los mismos criterios de desarrollo que el estado de Río. En verdad, la ciudad no es sólo la capital del estado; su realidad es mucho más compleja que la del mismo estado al cual sirve de núcleo.

La sociedad tiene que ser oída si existe realmente la voluntad de hacer más sustentable la vida en las grandes ciudades. Es necesario crear más organizaciones civiles, realizar plebiscitos y encuestas. La participación popular es un instrumento hasta ahora ignorado para planear el desarrollo de una gran ciudad, identificar sus problemas y pensar en sus soluciones.

Un buen ejemplo de esto es la necesidad de crear una cultura menos consumista que combata el desperdicio. Para ello es preciso contar con el apoyo y la participación de la población. De poco servirían grandes proyectos de reciclaje de desechos si no hay quien los ejecute. Una vez más, aparece claramente la necesidad de promover programas educativos más amplios y consistentes.

Es necesario también que estos programas estén libres de cualquier contaminación ideológica. La sustentabilidad y el desarrollo de las metrópolis latinoamericanas deben ser entendidos pragmáticamente. Con una población creciente y problemas que se acumulan diariamente, las ciudades no pueden perder tiempo. Tienen que integrarse a la economía global de forma activa y no solamente como satélites incapaces de administrar su propio desarrollo.

En Brasil, las realidades de las megalópolis como Río y São Paulo son muy diferentes de las vivencias del resto del país y mucho más que las de Brasilia, capital encastillada y distante de la vida cotidiana nacional. Sobre esta base es que creo que las grandes ciudades tienen que preparar sus propios caminos, encontrar sus propias soluciones para problemas como el desempleo, la destrucción de los recursos naturales, la falta de alojamiento para la población, el mal uso del suelo urbano y la falta de un sistema adecuado de transporte público.

Problemas como la ineficiencia de los transportes y la falta de vivienda requieren soluciones locales. El sistema vial tiene que ser planeado como una red integrada. Las organizaciones civiles y asociaciones de barrio podrían ser las grandes aliadas en la toma de decisiones y en la reestructuración de los sistemas urbanos agotados.

LA GOBERNABILIDAD DE LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

ALICIA ZICCARDI

En este trabajo retomaré los conceptos de gobernabilidad y *governance*,¹ a partir de los cuales se ha desarrollado recientemente una interesante línea de investigación y análisis urbano sobre la metrópoli. Presentaré también algunas reflexiones sobre las transformaciones en las formas de gobierno y las relaciones que entablan las instituciones con la ciudadanía que demanda bienes y servicios urbanos. Finalmente, haré referencia al “nuevo federalismo”, en tanto división del poder y distribución de competencias de base territorial, entre el gobierno central, los estados y los municipios en contextos de transición a la democracia.

El marco de referencia será un conjunto de cuatro metrópolis internacionales de América Latina: São Paulo, ciudad de México, Buenos Aires y Río de Janeiro.² Trataré de señalar, a grandes rasgos, los efectos que tiene sobre la gobernabilidad de las metrópolis la transición de un modelo de Estado corporativo a un Estado que, sin alcanzar aún una forma definida, se ha reestructurado de acuerdo con los lineamientos de las políticas económicas neoliberales.

Neira, al referirse a la gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas, concluye:

¹ En otro trabajo he señalado las diferencias y elementos comunes a los que aluden estos conceptos. Véase A. Ziccardi, “Governance and Governability: One or Two Concepts?”, en R. Cramer y R. Wilson (eds.), *International Workshop and Good Local Government*, Austin, University of Texas, 1995. Aquí, sólo retomaremos en el apartado II las principales ideas desarrolladas en ese trabajo.

² En 1990, según datos de las Naciones Unidas, la población de estas metrópolis internacionales era de: São Paulo, 17.4 millones de habitantes; ciudad de México, 15.2; Buenos Aires, 11.5, y Río de Janeiro, 10.7.

Los problemas urbanos no son, sin embargo, cuestiones prioritarias para las políticas nacionales. La hipertrofia de la metrópoli no ha conseguido, por ejemplo, llamar la atención de los gobiernos centrales.³

Esta afirmación, que fácilmente podemos constatar, no parece hallar explicación luego de la sistemática exposición de los nuevos, viejos, y sobre todo graves problemas urbanos, que presenta este autor en su análisis sobre las transformaciones que se advierten en las metrópolis latinoamericanas y que, en determinados momentos, pueden poner en riesgo la gobernabilidad de las mismas.

Es cierto que no podemos afirmar que en nuestra metrópoli se presenta una situación próxima a la que ocurre hoy en las ciudades de los países centrales, particularmente en Estados Unidos, en las cuales la pobreza, los déficit y el deterioro habitacional, la baja calidad de vida para las grandes mayorías y los estallidos de violencia registrados a principios de los noventa, son considerados por los estudiosos como efectos de la aplicación del modelo económico neoliberal que, en el plano de las políticas sociales, desmanteló al Estado benefactor. Este Estado de bienestar, consolidado desde la posguerra en los países de Europa occidental y Estados Unidos, actuó como principal mecanismo de distribución de bienes y servicios sociales (entre los cuales se incluyeron los urbanos) y sustentó un concepto amplio de ciudadanía. La democracia representativa implica ejercer el voto, en tanto principal derecho político de la ciudadanía para elegir a sus gobernantes, pero los derechos ciudadanos implican también el ejercicio de los derechos sociales, entre los cuales se incluyen el acceso a los bienes materiales básicos, que definen la calidad de vida de las ciudades.

En América Latina, en cambio, el Estado benefactor nunca se desarrolló plenamente y en los países aquí considerados (Brasil, Argentina, y México, cada uno con una historia, una economía y un sistema político particulares), es en la década de los ochenta cuando presentan signos de consolidar sus frágiles democracias.⁴

³ Véase *supra*, Eduardo Neira, "Hacia un nuevo paradigma urbano".

⁴ Guillermo O'Donnell analiza la crisis de Estado en América Latina con particular referencia a los actuales procesos de democratización y a la denegación de los derechos liberales (casi siempre, pero no exclusivamente) a los sectores pobres o

Lo cierto es que nuestras metrópolis, en mayor o menor grado, siempre han sido ciudades segregadas, divididas, segmentadas y, en todo caso, la aplicación de las políticas de ajuste adoptadas contribuyó a agravar, amplificar, y agudizar aún más la desigualdad social y la segregación urbana.⁵

Pero cualquiera que sea el diagnóstico, no podemos dejar de coincidir con Neira en que es inexplicable que los “problemas urbanos”, entre los cuales el más preocupante es el incremento de la pobreza urbana en términos absolutos (y en consecuencia el deterioro y la precariedad de las condiciones de vida), no ocupen un “lugar central” en la agenda gubernamental de los países latinoamericanos.

En el caso de México, Hernández Laos, al referirse a la pobreza en el medio urbano y rural, afirma que:

Durante los [años] sesenta y los setenta, alrededor de la mitad de la población pobre se encontraba ubicada en el sector rural y la otra mitad en el urbano; para la primera mitad de los ochenta, la importancia de la pobreza urbana se habría incrementado en términos absolutos para representar el 60 por ciento del total de la población pobre del país. Por ello, en términos absolutos el problema de la pobreza tiene en la actualidad una dimensión preferencial urbana, toda vez que el 60 por ciento de la población pobre del país radica en estas zonas...Además, durante la primera mitad de los ochenta, casi la totalidad del aumento absoluto de la población pobre se habría concentrado en las áreas urbanas, poniéndose así de manifiesto las repercusiones preferentemente urbanas de la crisis... Por lo demás, las tendencias fueron muy similares en la mayoría de los países de Améri-

desposeídos que expresan una “ciudadanía de baja intensidad”. Véase O’Donell, “Estado, democratización y ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 128, 1993.

⁵ Sobre los efectos de las políticas neoliberales en las ciudades de Estados Unidos y algunas de Europa (Londres en particular), véanse Brian Jacobs, *Fractured Cities. Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*, Nueva York-Londres, Routledge, 1992; y S. Fainstein, I. Gordon y M. Harloe, *Divided Cities. New York and London in the Contemporary World*, Oxford, Blackwell, 1992. Sobre América Latina, véanse, entre otros, Zuenir Ventura, *Cidade Partida*, São Paulo, Companhia das Letras, 1994, y Alicia Ziccardi, “Gobiernos locales: entre la globalización y la ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el Distrito Federal)”, en Lucía Álvarez (coord.), *Participación social y cambio institucional en el Distrito Federal*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias y Humanísticas-UNAM, 1994.

ca Latina estudiados por CEPAL, en el sentido de que el impacto de la crisis fue de carácter comparativamente más pronunciado en las zonas urbanas.⁶

Lo que nos interesa señalar es que el tema de la pobreza (sea ésta rural o urbana) debe dar lugar a la elaboración de nuevas políticas sociales innovadoras, puesto que las políticas de carácter compensatorio o focalizado que se han ensayado en diferentes países, atendiendo a las recomendaciones de los organismos prestarios internacionales, son muy limitadas respecto a los recursos que manejan, la forma en que operan y los alcances que tienen para la población destinataria. Así, en lugar de institucionalizar nuevas políticas sociales que incorporen criterios de equidad y eficiencia, se tiende a dismantelar o subordinar los organismos gubernamentales existentes o asumir y reforzar, desde el gobierno central, funciones que son propias de instancias que actúan más próximas a la ciudadanía, como son los gobiernos locales.⁷

⁶ Enrique Hernández Laos, "La evolución de la pobreza y su combate desde Solidaridad", en Luis Aguilar Villanueva *et al.*, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, 1991. Este autor aclara que en las áreas rurales se manifestó un incremento en términos absolutos y relativos de la población en condiciones de "pobreza extrema", lo cual coincide también con los informes de la CEPAL en la aceveración de que la severidad de la pobreza es mayor en las zonas rurales en la mayoría de los países latinoamericanos.

⁷ Rebasa los objetivos de este trabajo señalar las posibilidades y limitaciones que tiene descentralizar las políticas sociales hacia los gobiernos locales (véase *supra*, Eduardo Novaes, "La metropolización de América Latina"), pero existe una abundante bibliografía en América Latina, sobre los efectos de las políticas sociales neoliberales en las que se abordan ésta y otras cuestiones de gran importancia para su evaluación. En el caso de México, véanse, entre otros, C. Wayne, A. Craig y J. Fox (coords.), *Transforming State-society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios México-Estados Unidos, Universidad de California, 1994; Sergio Méndez Cárdenas, "Municipios y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Pátzcuaro (1990-1992)", en A. Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1995; Socorro Arzaluz, "Del movimiento urbano al gobierno local: el caso de la gestión del PT en el municipio de Durango", en A. Ziccardi, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas...*; Enrique Provencio, "Pobreza política y económica y política social", en *México: la búsqueda de alternativas*, México, Ediciones de Cultura Popular/Facultad de Economía, UNAM, 1990. En el caso de Argentina puede consultarse a Lo Vuolo y Barbeito, *La modernización excluyente*, Buenos Aires, Unicef/CIEPPP/Losada, 1994. En el caso de Brasil, véase Sônia Draibe, "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenario latinoamericano", *Lua Nova*, núm. 31, 1993.

En relación con los bienes y servicios urbanos básicos debe realizarse un profundo análisis sobre los efectos de las decisiones tomadas por las políticas económicas sobre las políticas sociales. Por ejemplo, lo relacionado con la creación de fondos (privados o semi-privados) para el retiro de los trabajadores. En el caso de México, el sistema de ahorro para el retiro (SAR), fundado en 1992, es un fondo de los trabajadores asalariados constituido por cuentas individualizadas que maneja la banca privada; el porcentaje del mismo destinado al fondo para la vivienda ha exigido una reestructuración de las formas de operación con que actuaron los organismos de vivienda durante veinte años, sin que hasta ahora haya mostrado mayor eficacia social. También deben analizarse los procesos de privatización de algunos servicios, como el agua potable, ya que se debe ponderar adecuadamente la capacidad de pago de la población, la calidad de los servicios, las aportaciones de trabajo familiar que se requieren para su instalación cuando los usuarios pertenecen a los sectores de menos ingresos, etcétera.

Es claro que las políticas sociales en general, y las políticas urbanas en particular, fueron importantes mecanismos de clientelismo político que operaron con cierta eficacia durante el período del Estado corporativo. Las mismas deben transformarse en el contexto actual en el que se trata de consolidar los procesos democráticos, mientras que la integración a la globalización exige la adopción de las políticas económicas neoliberales.

Es en este marco que debe considerarse el papel que juegan las metrópolis en tanto principales espacios receptores de la modernidad de los noventa, de las nuevas políticas públicas y de las transformaciones en la relación gobierno-ciudadanía.

II

Dada la amplitud del tema, presento dos ideas centrales para demostrar la importancia que tiene para la gobernabilidad de las metrópolis la atención de los problemas urbanos por parte de los gobiernos central y local.

La primera idea plantea que no se requiere llamar la atención de los gobiernos centrales sólo para que éstos consideren prioritarios

los problemas urbanos en sus agendas, sino además para que redefinan las competencias, responsabilidades y recursos de una de las instancias gubernamentales que actúan sobre el espacio urbano. En particular, debe analizarse el papel de los gobiernos locales considerándolos aquí en sentido amplio (los estados o provincias y los municipios). Ésta es una cuestión más directamente vinculada a la forma de gobierno de las metrópolis que a la “governabilidad”. Creo que los textos de Neira y Novaes se centran en este tipo de cuestiones, más próximas a la noción de *governance*, desarrollada principalmente por los organismos internacionales y que se refiere a la capacidad de gobernar, evaluada mediante indicadores tales como las condiciones de eficiencia, honestidad, transparencia, *accountability*, responsabilidad e información, con que debe operar la administración pública para mejorar su actuación y, en consecuencia, la calidad de vida en nuestras ciudades.

La segunda idea es considerar la “governabilidad”, en tanto capacidad de gobernar, en un sentido amplio. Es decir, la gobernabilidad que incluye los elementos que forman parte del concepto de *governance* pero que incorpora todo aquello que surge del campo de las relaciones sociales, del ejercicio de la democracia, de las formas de participación y representación sociales y de la legitimidad que deben generar las acciones gubernamentales.⁸

En este sentido es importante retomar un reciente artículo de Norbert Lechner en el que desarrolla el concepto de “governabilidad democrática” para aludir a “las capacidades de las instituciones y procedimientos democráticos para conducir efectivamente los procesos sociales, capacidad que hace de la democracia un mecanismo de conducción política”.⁹

⁸ Sobre los conceptos *governance* y *governabilidad*, véase Luciano Tomassini, *Estado de gobernabilidad y desarrollo*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 1993 (Serie: Monografías, 9); Ralf Dahrendorf, “Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies”, *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, 1980; Mario dos Santos, “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1991; Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1992; A. Ziccardi, “Governance and Governability: One or Two Concepts?”, *op. cit.*

⁹ Véase Lechner, “Cultura política y gobernabilidad democrática”, México, Instituto Federal Electoral, 1995 (mimeo).

Sin duda, calificar la gobernabilidad de esta manera nos permite realizar otro tipo de análisis. Esto es importante si recordamos que las preocupaciones por la gobernabilidad (o mejor dicho por la “ingobernabilidad”) surgieron en el interior del pensamiento conservador, ante las tensiones y la deslegitimación por las que atravesaban las diferentes democracias surgidas en la posguerra, tras adoptar las medidas de corte neoliberal a las que aludimos; la gobernabilidad pasó a concentrar el interés de quienes debían hacer evaluaciones y propuestas que permitieran restablecer la estabilidad y el orden amenazado por el descrédito de las instituciones del sistema capitalista.

Por ello, al referirnos al ejercicio de gobierno en la metrópoli, es necesario introducir esta idea de gobernabilidad democrática. Así, a las transformaciones relacionadas con un uso más eficiente y honesto de los recursos deben agregarse innovaciones en relación con las formas en que se procesan y atienden las demandas ciudadanas; y en este sentido, se registran interesantes experiencias de carácter local en las ciudades aquí consideradas. Los presupuestos debatidos entre las autoridades y los representantes sociales, los programas innovadores diseñados entre técnicos y usuarios, las relaciones directas y de concertación entre quienes toman las decisiones y quienes presentan las demandas, son tan sólo algunos ejemplos indicativos de que puede existir una gobernabilidad democrática en estos territorios urbanos, aunque, tal vez, el principal reto sea garantizar que estas prácticas logren vencer las dificultades que encierra su concreción e institucionalización. Aquí, la experiencia del Partido de los Trabajadores (PT) en la alcaldía de São Paulo, es un ejemplo de las tensiones que suelen presentarse entre la administración y el partido que gobierna, para garantizar una gestión urbana eficiente, democrática y con capacidad de consolidarse, pese a la alternancia de los partidos que controlan el gobierno local.¹⁰

También cabe señalar que estas preocupaciones por la gobernabilidad democrática están estrechamente vinculadas a la capacidad de gobernar estos espacios metropolitanos considerados en función del papel que desempeñan en el mapa de la nación; un

¹⁰ Véase *infra*, Pedro Jacobi, “Manejo sustentable del metabolismo urbano”.

mapa en el que se definen territorialmente el gobierno de la federación, los estados y los municipios. Por ello, es necesario incorporar el tema del “nuevo federalismo”, la distribución de los recursos, las relaciones intergubernamentales y las formas de participación y representación ciudadana, en los ámbitos nacional y local.

III

Al referirnos a las formas de gobierno de las metrópolis y a la gobernabilidad en tanto capacidad de gobernar democrática y eficientemente estos espacios urbanos, debemos decir que las generalizaciones son muy difíciles de validar histórica y territorialmente, sobre todo cuando cada bien o servicio urbano tiene formas de producción y suministro particulares, surgidas de las condiciones orográficas que prevalecen en cada ciudad, de la forma como se conformaron sus burocracias, del tipo de relaciones que entablaron las instancias gubernamentales con empresas privadas, de los rangos de ingresos, de las demandas de la ciudadanía, etc. Sin embargo, a manera de hipótesis de trabajo trataremos de ordenar algunas ideas que deberán ser constatadas o reelaboradas por investigaciones en profundidad.

a) Un primer dato es que, en dos de las cuatro ciudades consideradas, parte de su territorio corresponde a la capital nacional (el Distrito Federal ubicado en la ciudad de México y la Capital Federal en la ciudad de Buenos Aires), y una tercera, Río de Janeiro, cumplió también esa función de ciudad capital hasta fines de los cincuenta, cuando Brasilia la sustituyó. Esto ha implicado que tales territorios sean el lugar de asiento de los poderes federales y que, aunque posean diferentes formas de gobierno tanto en el caso de Buenos Aires como de México, carezcan de un gobierno político con facultades plenas, ya que es el presidente de la República la máxima autoridad que delega y designa al alcalde de la ciudad capital (intendente en un caso y regente en el otro). Tal vez por ser éstas las dos últimas capitales en América Latina en las que prevalece tal situación, ambas se hallan actualmente en un proceso de reforma de sus gobiernos lo cual implica que la ciudadanía no sólo

propugna por ejercer su derecho a elegir a sus gobernantes sino también por la creación de formas de representación y participación ciudadana.

Debe tenerse en cuenta que el hecho de ser asiento del poder federal con su amplia burocracia ha otorgado a estos espacios ventajas y desventajas. En estas ciudades se invirtieron importantes recursos para crear condiciones adecuadas al lugar que ocupan en el contexto nacional e internacional. Pero esto es tan importante como haber sido el espacio de localización de la industria manufacturera (condición que, en este caso, Buenos Aires y la ciudad de México, comparten con São Paulo). Se trata de las tres más grandes ciudades de América Latina, en las que se instaló la industria manufacturera que impulsó el proceso de desarrollo por sustitución de importaciones desde los cuarenta, y que requirió la creación de infraestructuras y servicios de la producción, así como un amplio parque habitacional, equipamientos y servicios públicos, para la abundante mano de obra que el mismo demandaba. En el caso de Río de Janeiro, en cambio, fracasaron los proyectos industrializadores promovidos en los sesenta cuando perdió su carácter de ciudad capital. En este caso, fueron el turismo nacional e internacional y otras actividades del sector servicios (comercio, bancos, etc.) los que exigieron grandes inversiones para lograr buenas infraestructuras y equipamientos. Por ello, esta ciudad fue también una de las principales opciones de trabajo y de vida para los trabajadores migrantes del medio rural.

La búsqueda de trabajo y mejores condiciones de vida fue el principal factor que impulsó los procesos migratorios campo-ciudad que protagonizaron intensamente estas cuatro metrópolis latinoamericanas durante varias décadas y que propició la creación de ciudades divididas en las que coexisten niveles de calidad de vida altos y medios, con periferias paupérrimas habitadas por las clases populares, como atestiguan Noveas y Vieira Azevedo.¹¹

b) Los problemas urbanos han sido atendidos por medio de políticas diseñadas por el gobierno central y, en el mejor de los casos, compartidas en el momento de su operación con los gobier-

¹¹ Véase *supra*, E. Novaes, "La metropolización de América Latina" y Ana Lucia Vieira Azevedo, "Río de Janeiro: un testimonio".

nos o administraciones locales (en el caso de las capitales nacionales). Esta forma de acción gubernamental (que no pública porque se confinó prácticamente al interior de los aparatos estatales) se intensificó a medida que se aceleró el proceso de urbanización. Este proceso dio origen a un sistema urbano caracterizado por la presencia de una ciudad primada (Buenos Aires, ciudad portuaria, en el caso de Argentina) y tres áreas metropolitanas principales (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, en el caso de México). En estas ciudades se concentraron durante varias décadas las actividades, la población y la inversión pública. Con ello se reforzó un sistema federal, contenido en la constitución de un centralismo que generó rivalidades entre la capital y las provincias.

En un contexto general en el que prevalecieron diferentes tipos de regímenes autoritarios se creó un número cada vez mayor de instituciones burocráticas. Esta situación podría describirse diciendo que hubo “cada vez más administración y menos política”. Lo anterior se combinó con la ausencia de mecanismos de participación social o con la aceptación de formas de participación subordinadas a mecanismos clientelísticos, con que operó el sistema corporativo en México; o con el control y la represión de las masas populares que se ejercieron bajo regímenes militares en Brasil y Argentina.

c) En las políticas sociales de tipo corporativo y clientelístico, los sindicatos jugaron un papel fundamental: fueron los interlocutores y promotores de las acciones desarrolladas por las agencias gubernamentales encargadas de atender los problemas urbanos. Esto dio lugar a la creación de una importante fuente de empleos burocráticos para técnicos y profesionistas con diferentes rangos de calificación, que actuaron más o menos discrecionalmente sobre la producción y el suministro de bienes y servicios. Esta afirmación general no pretende ignorar experiencias innovadoras y puntuales, en las que algunas agencias incorporaron a los usuarios en diferentes etapas del proceso decisorio y generaron importantes experiencias de gestión de asentamientos populares.¹²

¹² Para mencionar algunas experiencias, puede recordarse la acción del Partido de los Trabajadores en el gobierno del Municipio de São Paulo (véase Pedro Jacobi, “Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1995); las acciones del Fondo Nacional de las Habitaciones Populares en su primera etapa y del Programa de Reconstrucción de Viviendas Populares después del sismo de 1985 en la ciudad

d) La creación de esta configuración estatal corporativa corresponde con una "ciudadanía segmentada",¹³ que diferencia entre:

i) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno municipal (recolección de basura, suministro de agua potable) por contar con un ingreso adecuado;

ii) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales, los organismos de vivienda para asalariados, y

iii) una gran mayoría que debió conformarse con vivir en la periferia de manera precaria y paupérrima, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

e) Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandaban y demandan la satisfacción de sus necesidades urbanas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés para resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocrática, así como la falta de información respecto de los criterios de asignación de recursos o definición de prioridades en las instituciones que integran el aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas, de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales, algunos de los cuales están consagrados en sus respectivas constituciones. A esta situación debe atribuirse, en parte, que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del Estado fuese de enfrentamiento y lucha, y que sólo recientemente las aperturas democráticas favo-

de México; los procesos de radicación de villas miseria en la ciudad de Buenos Aires (Villa 7 en los años setenta) y el programa desarrollado para estos sectores populares por la Municipalidad de Buenos Aires en los noventa; las experiencias de mejoramiento de favelas llevadas a cabo en Río de Janeiro, etc. (Véase A. Ziccardi, "Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, 1983).

¹³ Véase Sonia Draibe, art. cit.

rezcan la aparición de una cultura de negociación entre las partes, que permite buscar soluciones a los graves problemas que presentan nuestras metrópolis.

f) El predominio de agencias de carácter central y sectorial en el suministro de bienes urbanos limitó las posibilidades de una visión global, territorial, más integrada, de las ciudades en relación con el acceso a los bienes urbanos. Una hipótesis de trabajo es que donde el gobierno municipal contó con recursos propios y mayor poder político, surgió un desarrollo urbano más equilibrado y una mejor calidad de vida, por lo menos para la ciudad central, como fue el caso de Buenos Aires. En contrapartida, donde prevaleció la existencia de organismos federales y una estructura sectorializada de los servicios públicos, se reforzaron los procesos de segregación urbana y las marcadas desigualdades sociales.

g) Finalmente debe mencionarse que fue atribución de las administraciones locales que forman parte del gobierno federal (Municipalidad de Buenos Aires y Departamento del Distrito Federal) o de los gobiernos locales (estatales y municipales, en los casos de São Paulo y Río de Janeiro) dar respuestas a las demandas urbanas, aun cuando en algunos casos carecían de competencia o recursos económicos suficientes para ello. En este sentido, cabe señalar que estas metrópolis internacionales reclutaron los más capacitados recursos humanos y dispusieron de los mayores medios económicos para atender los problemas. Es decir, fueron estos gobiernos los que contaron con mayores, aunque limitadas, posibilidades para cumplir diferentes funciones propias de la administración urbana, que les permitieron alcanzar grados aceptables de gobernabilidad. Aquí lo importante es que esta gobernabilidad, poco democrática, no se tradujo en la creación de condiciones de vida dignas para el conjunto de la ciudadanía, sino que sirvió para consolidar verdaderos enclaves urbanos que ofrecieron excelentes condiciones de vida a las élites que habitan estas ciudades y que son comparables a los de cualquier gran metrópoli, rangos de atención y calidad razonables en los bienes y servicios urbanos para los asalariados y pésimas condiciones de vida para mayorías que debieron aceptar vivir en el deterioro propio de las colonias populares, las villas miseria, las favelas, las vecindades o los conventillos, localizados sobre todo en los municipios metropolitanos que rodean la ciudad central.

IV

Estas consideraciones nos llevan a señalar que de todas formas fue en estas ciudades, en estas metrópolis latinoamericanas, donde existieron durante décadas las mayores y mejores posibilidades de acceder a bienes y servicios básicos y, sobre todo, a un empleo remunerado. Hoy, el gobierno central como parte de las políticas de ajuste, ha reducido sus funciones y la transferencia de recursos de la nación hacia estas metrópolis, y tiende cada vez más a traspasar a los gobiernos locales y a la propia sociedad (a las ONG en algunos países) mayores responsabilidades en relación con la gestión del territorio.

En el caso de México, debe señalarse que las ciudades medias han crecido en número y población,¹⁴ por lo cual es ya muy difícil asociar de manera directa mayores opciones de empleo, remuneraciones adecuadas y mejores condiciones de vida con las metrópolis, y desempleo y marginación con las ciudades del interior. Incluso se considera que estamos en presencia de un proceso de “contraurbanización”¹⁵ que lleva a la identificación de un nuevo patrón de urbanización, en el cual las tres grandes áreas metropolitanas (ciudad de México, Guadalajara y Monterrey) tienden a disminuir su ritmo de crecimiento poblacional y redefinen su rol económico en el territorio de la nación. Por ello, es necesario revisar las atribuciones de los gobiernos locales sobre el territorio que gobiernan y sobre todo traspasarles, cuando tengan capacidad para ello, funciones que están directamente vinculadas con la calidad de vida de la ciudadanía. En otras palabras, trabajar por un “nuevo federalismo”.

Estos procesos de desconcentración económica y poblacional, no pueden considerarse solamente un efecto de la aplicación de modelos económicos neoliberales, de formas de producción posfordistas, de la flexibilidad de los procesos productivos; son también consecuencia de las políticas económicas y territoriales de desconcentración de los años ochenta reforzadas por las políticas neoliberales

¹⁴ Véase A. Aguilar, B. Graizbord y A. Sánchez, “Presentación”, *Boletín del Instituto de Geografía*, número especial sobre investigaciones geográficas, México, UNAM, 1992.

¹⁵ A. G. Champion, “Counterurbanisation and Population Growth Within the Urban System”, en Aguilar, Graizbord y Sánchez, *op. cit.*

que exigen sanear las finanzas públicas, lo cual obliga a reducir sustancialmente los recursos y los subsidios a las grandes metrópolis, a promover la desconcentración industrial y de esta forma, disminuir las presiones sociales, y a politizar los conflictos urbanos en un contexto de transición democrática. Tal vez aquí estén algunas claves del porqué es factible transitar hacia una gobernabilidad basada en relaciones más abiertas al diálogo entre funcionarios y políticos con la ciudadanía. Al mismo tiempo, debe considerarse que han cambiado las condiciones, los mecanismos y las instituciones que sustentaron la gobernabilidad en el pasado reciente, y que hoy el desafío es la construcción de una gobernabilidad democrática.

Retomando a Lechner, nos preguntamos ¿cómo crear instituciones y procedimientos democráticos a partir de las reformas político-institucionales que se llevan a cabo hoy en los gobiernos del Distrito Federal de México y de la Capital Federal en Argentina? ¿Cómo crear condiciones que garanticen la perdurabilidad de una gobernabilidad democrática en las ciudades brasileñas en las que se ensayaron prácticas diferentes (democráticas) en la relación gobierno-ciudadanía?

La alternancia en el gobierno local entre partidos políticos, así como el pluralismo en la conformación de los equipos gobernantes o en las instancias deliberativas son importantes porque generan competencia política y un aprendizaje en los procesos decisorios. Sin embargo, estos avances democráticos, por muchas razones, no se han traducido necesariamente en nuevas fórmulas para lograr mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía.¹⁵ Una gobernabilidad democrática capaz de crear metrópolis más igualitarias, en relación con la calidad y la equidad que debe existir en el acceso a los bienes urbanos básicos, es algo que debemos construir. Para ello se requiere un trabajo colectivo y cotidiano entre políticos, administradores, investigadores y técnicos con la ciudadanía, lo cual supone saltar las barreras de una cultura autoritaria que aún prevalece en el interior de muchas instituciones gubernamentales y en algunos sectores de la sociedad.

¹⁶ Véase A. Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas...*

EL DESARROLLO SUSTENTABLE Y LAS METRÓPOLIS LATINOAMERICANAS

MARIO ROBIROSA

Detrás de nuestra preocupación por la escasa o nula gobernabilidad actual de las metrópolis latinoamericanas, ¿no estamos, quizás, expresando también nuestra propia frustración de intelectuales ante el escaso poder de incidencia y de intervención en la producción de las metrópolis que tenemos nosotros, los investigadores y planificadores, tanto como los sectores castigados en forma directa, cualquiera que sea el escenario, desde el más micro hasta el más macro?

En la actual discusión de la *governabilidad*, aplicada a nuestras grandes ciudades y metrópolis latinoamericanas, subyacen en general incuestionados y quizás inconscientes ocultos y discutibles valores, expresiones de deseos y falacias, contenidos en la concepción más tradicional de la actividad de planificación urbana, que tuvieron su apogeo en los años sesenta y setenta, pero que están aún vigentes en los aparatos públicos... y entre demasiados planificadores. De aquéllos mencionaré aquí sólo los siguientes, por su gravedad:

a) la supuesta validez universal de la racionalidad del saber técnico, que tiende a ser identificado con la verdad, y que por lo tanto justifica que el estamento técnico-profesional sea el proveedor legítimo de las pautas y orientaciones que deben seguir los gobernantes en sus decisiones (tecnocracia);

b) supuestos falaces y hoy insustentables referidos al sistema político y al Estado: continuidad política de los gobiernos, alta capacidad del Estado para determinar el comportamiento de los actores sociales, y asepsia o neutralidad de los gobernantes respecto

de los intereses en juego y las relaciones de poder en el mercado y la sociedad civil.

El primer supuesto no sólo se apoya en una falacia epistemológica, sino que se contrapone a los valores democráticos hoy predominantes en nuestra cultura política, buscando identificar al gobierno con unos pocos “iluminados”. El tipo de supuestos delineados en *b)*, además de negar las discontinuidades que devienen lógicamente de un sistema político democrático, no concuerdan con la realidad actual de nuestros países latinoamericanos. Por un lado, el Estado en la mayoría de los países de Latinoamérica dista mucho de tener la capacidad de intervención que solía detentar varias décadas atrás: sus recursos son relativamente más escasos, sobre todo en comparación con los de los actores sociales más poderosos insertos en cada escenario de intervención. Por otro lado, el Estado ha transferido —y sigue cediéndole— al Mercado muchas de sus funciones tradicionales. Mientras tanto, en el Mercado, se evidencian las relaciones de poder crecientemente desiguales en nuestras sociedades. Los gobiernos y sus administraciones no operan neutralmente entre intereses diversos, dando pie a alianzas y a oportunidades diversas de corrupción, en general en favor de los intereses más poderosos en cada escenario.

La metrópoli es efectivamente producida y modelada en cada momento como resultante de la interacción compleja de actores sociales concretos que ejercen sus desiguales bases de poder en función de sus respectivos vectores de objetivos e intereses en el marco del Estado, del Mercado y de la sociedad civil.

Tanto el Estado como el Mercado son instituciones sociales y como tales son aparatos, maquinarias o mecanismos, históricamente modelados por la sociedad en sus potencialidades y restricciones particulares. Pero ellos son operados por actores sociales concretos, como lo es cualquier maquinaria. Cómo y en qué dirección se mueven y qué producen, depende de los operadores y del interjuego resultante de sus decisiones, los recursos y capacidades de acción que ellos aplican y de sus estrategias y conductas efectivas, orientadas por sus diversos intereses. Si lo anterior es cierto, el problema de la gobernabilidad de nuestras ciudades se resuelve en la sociedad civil, en su propia organización y dinámica y en la calidad de su

participación en el Estado y en el Mercado, sin prejuicio de que este proceso vaya introduciendo modificaciones en las maquinarias que son el Estado y el Mercado.

Aunque ciertamente se pone énfasis en la participación de los sectores sociales como condición necesaria para incidir en la gobernabilidad de los escenarios urbanos, aquélla todavía es tratada con gran ingenuidad. Por una parte, se recomiendan acciones educativas como formadoras de una conciencia socioambiental y de la capacidad de diagnóstico y demanda de los sujetos sociales; por otra, se espera de la organización de la comunidad y de su movilización participativa que su voz sea escuchada. Pero la sociedad es un complejo de actores sociales tremendamente heterogéneos y que se definen de maneras distintas, según sus intereses, en los diversos escenarios en que actúan, sean éstos locales, metropolitanos o globales, sean públicos o privados, sean sectoriales o generales.

En primer lugar, no hay formas organizativas que puedan servir indistintamente a los sujetos sociales en estos diversos escenarios; serán los intereses comunes referidos a un escenario problemático particular los que puedan ligar a los sujetos en actores sociales organizados. Y además, en dicho escenario, cada sujeto social es propenso a introducir, sus propias estrategias, intereses y factores que lo mueven en otros escenarios en los que puede estar involucrado.

En segundo lugar, estamos poco habituados a plantear cada escenario particular como un escenario de conflicto entre intereses más divergentes que convergentes. Como metodologías de gestión social urbana hablamos con frecuencia de buscar o generar en estos escenarios los espacios de articulación de los diversos actores involucrados donde puedan construirse consensos; pero estos últimos, difíciles de construir, no serán sino parciales —nunca totales. Por lo general, cuando se plantean interacciones entre actores sociales diferentes, éstas sólo pueden resolverse mediante la negociación.

Y, sobre todo, en tercer lugar, se hace escasa referencia —excepto en relación con el Estado y con el Mercado— a las relaciones y estrategias de poder de los actores sociales, fundamentales en toda negociación y en cualquier escenario; del poder, no se habla. Hablar de ello y discutirlo subvierte el “orden establecido” en cada escenario y es por lo tanto, ocultado por los poderes que controlan

su modelamiento en beneficio (a veces relativo) de sus intereses. En la omisión y el insuficiente desarrollo de este tema reside la ingenuidad que mencioné anteriormente en el tratamiento de la participación, como elemento fundamental en la gestión social y gobernabilidad del medio urbano.

Es en relación con la problemática de un escenario particular —cualquiera que sea su nivel o temática— como se definen actores sociales diferenciados, que pueden o tenderían a organizarse sobre la base de intereses convergentes. Cada uno de ellos en ese escenario tiene bases de poder diferenciado, pertinentes a la problemática y al escenario particular: recursos, capacidades de acción, información, relaciones sociales en o fuera del escenario, etc. Puede o no tener conciencia de estas bases de poder. El sistema de dominación cultural tiende a ocultar sus bases de poder a los excluidos, que residen, por ejemplo, en su solo número como presencia organizada en la calle o en la arena política, o, en políticas sociales, en su capacidad de negarse a recibir o utilizar sus bases de poder en la negociación y utilizarlas de determinada manera: esto constituye sus estrategias de poder.

La problemática metropolitana es consecuencia de la turbulenta e incontrolada interacción de los actores sociales con mayores bases de poder y estrategias de poder más eficientes en los diversos escenarios de actuación. El objetivo de incrementar la gobernabilidad en todos los escenarios, que se complementan e interactúan, depende de la construcción de una sociedad civil capaz de incorporar más equidad en los procesos de gestión y de control. Y ello implica la capacidad de los actores involucrados de desarrollar estrategias de poder que los constituyan como interlocutores válidos para los que ejercen mayor poder modelador de él. Sólo desde esa posición podrán negociar efectivamente en defensa de sus intereses. Sin ello, la participación es una ficción o a lo sumo una concesión de los más poderosos, que durará en tanto no se contraponga a sus intereses.

El incremento de la capacidad de negociación es urgente para las víctimas de las disfuncionalidades metropolitanas que, en lo local, por ejemplo, resultan ser los propios habitantes, afectados en su calidad de vida. Aunque los resultados no sean inmediatos, deben fortalecerse ya los procesos de capacitación para la gestión.

Esta capacitación debería llegar a todos e iniciarla es responsabilidad de los medios culturales y profesionales tanto como del sistema educativo a todos los niveles, y debe incluir los aspectos ya mencionados:

1) capacitación para efectuar diagnósticos y concientización para la identificación de problemas y necesidades —incluso de proyectos— en sus entornos significativos y de las oportunidades y riesgos que presentan; pero también identificación de los otros actores sociales involucrados, de sus respectivos intereses y bases de poder;

2) organización, con participación democrática en torno de un “proyecto” de interés común, que garantice el compromiso y continuidad;

3) capacitación para reconocer a los actores sociales que controlan o pueden aportar recursos para hacer viable y llevar a buen término el “proyecto”; para reconocer bases de negociación y para establecer alianzas o concertaciones puntuales necesarias;

4) capacitación para construir alianzas, y por tanto, capacidad de interlocución y negociación válidas ante actores con intereses divergentes de los propios; y

5) capacitación para el diseño de estrategias de negociación, en las que el resultado sea que “todos ganen”.

Lo dicho involucra capacidades innovadoras de gestión, todavía poco tratadas en las metodologías de planificación, pero que reconocen la naturaleza de esta actividad como política antes que técnica. En todo proyecto habrá seguramente “momentos” técnicos, donde se requerirá la intervención del profesional como tal; pero éste actuará dentro del marco de direcciones y condiciones definidas en forma negociada por los actores sociales particulares, incluido él mismo.

En esta concepción, la gobernabilidad de la metrópoli deja de ser un problema técnico de planificación, para constituirse en un problema político de construcción de una sociedad civil que participe efectivamente y con creciente equidad en el Estado y el Mercado, para mejor producir y modelar nuestras metrópolis, nuestras ciudades y cada escenario de la vida social.

DESARROLLO SUSTENTABLE Y METABOLISMO URBANO

RODOLFO LACY

REFLEXIÓN PRELIMINAR

En México estamos viviendo un proceso de renovación del lenguaje público, motivado por los ritos políticos a los que como sociedad tenemos que asistir cada seis años. Esta renovación ha coincidido con la introducción del término “sustentable”, que en el ánimo de motivar un cambio de pensamiento aparece adjetivando al desarrollo, la ciudad, la actividad productiva o al bosque.

¿Por qué se nos ocurrió pensar que una ciudad pudiera ser tan sustentable como lo es una selva o el Océano Pacífico? Ni la Ciudad del Sol de los utopistas del renacimiento era autosustentable, dependía de un campo intenso pero limpiamente cultivado. De hecho, cuanto más grande y poderosa es una ciudad, más depende de insumos externos y más altera su entorno inmediato. En la ciudad de México se consumen más productos de China que de Zumpango. Las ciudades que conocemos son sumideros virtuales de energía con intercambios siempre desventajosos con el medio rural.

En el extremo de la definición, una ciudad con desarrollo sustentable debería tener un intercambio de bienes y servicios cuyos flujos de materia y energía no alteraran el capital de recursos naturales que le da sustento, ya fuera en su sitio de asentamiento o en la región donde ejerce su influencia. Por desgracia, sólo una ciudad que violara las leyes de la termodinámica y operara con máquinas en perpetuo movimiento podría cumplir con este principio.

Esta definición, que entrevera audazmente términos propios de biólogos y economistas, puede tener claro consenso entre los especialistas en ciencias ambientales. Sin embargo, deja de lado aspectos

como la democratización de la ciudad, su gobernabilidad o la seguridad ciudadana. Los sociólogos y políticos, e incluso los urbanistas, estarían de acuerdo en que una ciudad no puede tener un “desarrollo sustentable” sin estos elementos. Las fuerzas que motivarían este logro o condición en las ciudades no tienen nada que ver con la energía solar o los productos biodegradables.

El término de desarrollo sustentable aplicado a la ciudad puede guiar al profesional común a ilusiones de integridad, planteamientos globales, holísticos y transdisciplinarios, donde todo cabe. Es un término semejante al del “hulefante”, propio de la zoología fantástica infantil, con el que se designa a un animal con la magnificencia y fortaleza del elefante, que a su vez es flexible y ligero como una pelota de hule.

Para lograr el desarrollo sustentable en las megaciudades será necesario identificar y controlar las tendencias entrópicas, aceptar pérdidas ambientales y sociales, negociarlas, identificando a los agentes que asumirán los costos ambientales de un bienestar colectivo urbano. Estimular y acotar con claridad la participación ciudadana, para evitar el populismo y a su vez no caer en el autoritarismo. El planteamiento no puede ser esféricamente positivo, al estilo religioso o dialéctico, pues caeríamos en un discurso político de desarrollo sustentable que sería insostenible.

EL METABOLISMO ORGÁNICO DE UNA CIUDAD

A diferencia de lo que ocurre con la componente sociopolítica de las ciudades, es posible imaginar y plantear con precisión matemática el perfeccionismo de su metabolismo orgánico local, mediante el mejoramiento en la distribución de insumos y el manejo eficiente de los derechos.

El impacto regional negativo de este metabolismo tenderá a minimizarse en la medida en que también sean defendidos los recursos naturales o la integridad de los ecosistemas que sustentan la vida en las ciudades. La correlación de fuerzas entre una región desarrollada urbanamente, como el valle de México, y una región de características rurales, como el valle del Mezquital, de donde se extraen recursos o se reciben desperdicios, no puede desdeñarse,

incluso en un sistema de planificación respetuoso de las autonomías y derechos locales.

Al respecto, cabe mencionar que por lo general las legislaciones ambientales carecen de mecanismos claros para dirimir conflictos interestatales o regionales. Un sistema de compensaciones económicas y en servicios que permita a los economistas afectados recuperar su equilibrio, debe legislarse para revertir la tendencia regional destructiva de las aglomeraciones urbanas de fin de siglo en Latinoamérica.

Si bien el metabolismo de una metrópoli indujo en las décadas pasadas al crecimiento y complejidad de la administración pública, en esta década los ayuntamientos tienden a desburocratizarse y cada vez más recurren a empresas privadas que mantengan y operen servicios que antes dependían de la organización gubernamental.

LA MUNICIPALIDAD VERSUS LA METROPOLIZACIÓN DE LAS CIUDADES

Sin duda, uno de los mayores impedimentos que tienen las grandes ciudades para la dotación igualitaria de servicios y para la instrumentación de planes metropolitanos de mejoramiento ambiental, es la división geopolítica del territorio que ocupan.

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) está compuesta por dos entidades federativas, una subdividida en 16 delegaciones políticas y la otra, que incorpora al continuum asfáltico 27 municipios. El jefe del Distrito Federal es parte del gabinete presidencial y el gobernador del Estado de México es electo a destiempo del presidente. Los delegados políticos son designados por seis años y por lo general pertenecen a un mismo partido y los presidentes municipales son electos por tres años; existen entre ellos diferencias en inclinaciones políticas.

El mosaico de intereses políticos, tiempos electorales y actuación administrativa disloca sensiblemente la aplicación de acciones que deben tener carácter metropolitano. Para la problemática que viven las megalópolis, no es posible lograr una administración eficiente con estructuras de representación rural tipo municipal, que poseen horizontes de actuación de muy corto plazo y están

influidas por un clientelismo político de coyunturas electorales. No obstante, la política democratizadora en nuestros países tiende a municipalizar las instancias territoriales que antes dependían del gobierno federal, así como a subdividir los municipios metropolitanos aplicando como único criterio la representatividad numérica electoral.

Ante la imposibilidad real de poner de acuerdo a comunidades y autoridades locales que poseen marcados cotos de poder e incluso rencillas históricas entre sí, los proyectos metropolitanos se han tenido que resolver por medio de organismos operadores de servicios que dependen del gobierno federal. Tal es el caso exitoso de la Comisión de Aguas del Valle de México, encargada de suministrar los recursos hídricos a la ciudad de México.

Recientemente se han creado instancias de coordinación entre el Distrito Federal y el gobierno del Estado de México en materia de transporte, contaminación ambiental, seguridad pública y agua. Existe la voluntad política para que estas instancias vayan adquiriendo capacidad de ejecución y presupuesto propio. Su existencia podría evolucionar como antecedentes administrativos en un gobierno metropolitano, y con el paso del tiempo adquirir legitimidad política.

EL FACTOR TIEMPO EN EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Una de las variables desarrolladas con poco realismo en los planteamientos sustentabilistas es la del tiempo. El cambio de actitud cultural que se requiere para que la sociedad consumista y derrochadora del siglo veinte se transforme en una sociedad con patrones de consumo razonados, avanza lentamente y cada vez es más evidente que la inercia actual puede durar décadas. ¿Es posible plantear a la población latinoamericana un escenario donde 100% de los habitantes cuente con agua potable y drenaje, involucrarlos en su construcción, obtener los recursos económicos y hasta inducir el uso del excusado por goteo mediante instrumentos económicos? Lo mismo puede ocurrir con la contaminación atmosférica. Faltan veinte años para que la ciudad más rica, del Estado más rico, del país más rico del mundo, o sea, la ciudad de Los Ángeles, tenga una flota vehicular, individual y colectiva sin emisiones contaminantes.

Plantear objetivos realistas de largo plazo en materia ambiental es de vital importancia, aunque a los políticos no les parezca razonable. Si dichos objetivos quedaran legislados sería mejor, pues motivarían gradualmente, pero con plazos impostergables, las aportaciones que cada sector tendría que realizar para que la sociedad en su conjunto los alcanzara.

La experiencia de la ciudad de México en el manejo de su cuenca atmosférica puede ilustrar lo anterior. El objetivo de largo plazo es recuperar la visibilidad de los volcanes y mantener los índices de contaminación por debajo de las normas de la salud. Lograr esto sólo será posible cuando hayamos disminuido, sustituido o mejorado la calidad de los 40 millones de litros diarios de combustibles que se queman en la ciudad y cuando los aparatos domésticos y las máquinas de producción y de transporte operen sin emitir contaminantes. Mientras tanto, debemos conseguir una disminución tal de reductores de ozono o de partículas —a fracciones respirables— de manera que se asegure la salud de la población y se pueda evitar la aplicación de un plan de contingencias atmosféricas. Los costos de este esfuerzo de corto plazo deben ser transferidos inmediatamente a quien contamina. Para tener en la ciudad de México un automóvil, hay que mantenerlo verificado, dejarlo en casa un día a la semana, pagar el costo de gasolinas reformuladas y oxigenadas y, además, pagar un sobrepago en productos petrolíferos dedicados a proyectos de control de la contaminación.

Si bien la lucha contra la contaminación del aire es local, el problema es común a la mayor parte de las metrópolis del mundo y las soluciones tienden a generalizarse en el plano tecnológico, mediante una normatividad cada vez más estricta y específica. El impulso mundial hacia el consumo de gas natural o la aplicación del sistema de transporte colectivo tipo Curitiba son ejemplos indicativos. Además, las empresas y los países desarrollados invierten una parte sustancial de su dinero en la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías que con seguridad irán orientando los mercados mundiales hacia los productos más favorables para el aumento de la calidad ambiental. Los grupos ecologistas y las organizaciones no gubernamentales están pendientes de estos avances y reclaman su aplicación inmediata y obligatoria.

En el contexto internacional, las tendencias del crecimiento económico de los países que dominan los mercados mundiales marcan claras presiones, a mi juicio previsibles, sobre determinados recursos naturales. A diferencia de los aztecas que no sabían que el español llegaría con caballo, acero, ruedas y sistemas avanzados para hacer la guerra, la apertura en la información mundial nos permite conocer la forma en que se están consolidando las empresas automotrices, químicas o alimenticias, y cómo están aplicando mecanismos con los que se protegen para mantener la competitividad de sus productos en el mercado mundial.

El desarrollo sustentable en la ciudad tampoco es ajeno a estas fuerzas. Un solo producto: el automóvil particular eléctrico, puede perpetuar un siglo más la inercia urbanizadora del siglo xx.

LA REFORMA URBANA EN UN CONTEXTO DE SUSTENTABILIDAD

DIEGO CARRIÓN

I

Resulta relevante que el documento básico de Neira sobre la sustentabilidad y las ciudades señale, por una parte, la falta de una teoría, y por otra, se refiera a la vida en las grandes metrópolis latinoamericanas. Esta doble entrada es válida porque nos plantea la necesidad de articular el pensamiento, la política, la vida cotidiana y el hábitat. En palabras de Neira,

...la sustentabilidad urbana debe buscarse por medio de políticas que integren los estilos de vida de la población, el desarrollo tecnológico y la forma y organización del gobierno local. La sustentabilidad de las metrópolis dependerá, por consiguiente, de su capacidad de establecer estrategias sociales y económicas para integrar sus espacios políticos y económicos frente a las demandas y presiones del exterior.¹

Es también interesante la forma en que ese documento presenta los problemas de las metrópolis latinoamericanas, sobre todo, porque se hace énfasis en una serie de fenómenos sobre los que la gente habla recurrentemente pero que no siempre han sido considerados dentro de la categoría de “problemas urbanos”. Hacer referencia a la violencia urbana, el individualismo, la quiebra de la solidaridad social, el egoísmo, la maraña de los automóviles y el tránsito, la pobreza, la destrucción de recursos naturales es una

¹ Esta cita se refiere al documento original de Neira que aparece en su versión definitiva en la primera parte de esta misma publicación. Cfr. *supra*, Eduardo Neira, “Hacia un nuevo paradigma urbano”.

entrada fresca. A éstas se pueden añadir otras manifestaciones tales como la seguridad laboral, la ideología del consumismo que promueve el derroche y el despilfarro, la falta de identidad sociocultural y de organización ciudadana.

Es evidente que las metrópolis latinoamericanas de hoy se encuentran en serios problemas consigo mismas y con las gentes y actividades a las que albergan. Cada día la vida en las grandes ciudades de la región es más compleja, desgastante, apabullante y, en cierta medida, ineficiente para todos. Esta situación no puede seguir así, debe cambiar... a nadie le conviene. Creo que el ser humano todavía es capaz de intervenir con sensatez en la transformación de sus entornos y sus pautas de conducta para no perecer.

Una ciudad ineficiente no sirve y es una carga para todos. Por ello, se debe hacer conciencia de que invertir en el cambio de la ciudad es un buen negocio en el largo plazo. El tema es no solamente invertir en obras. También es cierto que las ciudades grandes son una maravilla de realización humana en muchos sentidos y que ofrecen múltiples posibilidades y potencialidades para hacer cosas.

Los retos sustantivos se sitúan en el ámbito de la humanización de las ciudades, de fomentar en ellas una nueva cultura de vida para lograr que sus habitantes, hombres y mujeres, gocen de una vida plena.

El panorama de la problemática así planteado no es fácil. Son asuntos que desbordan la posibilidad de resolución exclusivamente por la vía de inversiones de capital o con acciones tecnocráticas de corto plazo. Estamos al frente de fenómenos que —en su mayoría— se sitúan en el ámbito de lo supraeconómico y de los comportamientos conductuales.

II

Hasta ahí concuerdo con los planteamientos de Neira. El problema se presenta cuando trata de relacionar “La Reforma Urbana” (así, con mayúsculas y como si solamente hubiese una), con la cuestión de la sustentabilidad de las metrópolis. Debemos concordar en que se trata de una mezcla algo complicada. Por una parte, sabemos que actualmente en la región no hay políticas nacionales para las ciudades; sí hay, en cambio, política económica, social, laboral,

internacional. Tampoco los políticos y los partidos tienen propuestas sobre lo urbano. Los movimientos populares, muy debilitados, no alcanzan a tener propuestas macro sobre las ciudades. Está claro que estas apreciaciones son generalizaciones que no desconocen la existencia de excepciones. Por otra, la cuestión de la sustentabilidad carece de fundamento real en un contexto donde el modelo económico dominante es en extremo depredador de recursos, ya que impone pautas de producción y consumo agresivos con los equilibrios ecológicos y sociales.

El mismo planteamiento de la cuestión de la reforma urbana inevitablemente recuerda la vieja discusión entre urbanización y desarrollo, y que la decisión de hacer modificaciones sustantivas en las ciudades presupone decisiones políticas. Por lo que la relación entre reforma urbana y sustentabilidad es un par conceptual, político, social, cultural y técnico que está por elaborarse, más aún en esta época de grandes cambios y de globalización en todos los órdenes. Asimismo, parecería voluntarista empujar aisladamente la idea de "reforma urbana" en contextos tan disímiles como los de nuestros países y sus ciudades grandes. Hay casos como el de Brasil, en el que la mención del tema de la reforma urbana por parte de los movimientos populares es resultado de un proceso muy particular en un momento especial de su historia, no generalizable.

La clave de la relación entre reforma urbana y sustentabilidad parecería situarse en el modelo de economía de la ciudad (referido al modelo económico nacional, supranacional) y en las pautas de uso y consumo de recursos para la satisfacción de las necesidades sociales y de los requerimientos de la producción.

Intervenir enérgicamente y pronto para lograr cambios que tiendan a revertir la pérdida de la calidad ambiental en las metrópolis de la región debería abarcar dos grandes ámbitos: *a)* el sistema de ciudades y regiones, en tanto existen y se profundizan desigualdades y desequilibrios en el conjunto del territorio del país y *b)* la ciudad y su entorno inmediato, en tanto existen segregación espacial, exclusión social y expansión urbana.

Es cierto que tradicionalmente la mayor parte de los objetivos y temas de la reforma urbana se refieren a la tierra y al mercado inmobiliario, y por ende a la vivienda y los servicios, ya que son asuntos en los que se expresan más claramente las desigualdades

sociales en la ciudad; la especulación y los negocios con tierras contraponen el interés privado con el interés social de la colectividad urbana, y en muchos casos la propia eficiencia de la ciudad como estructura. Éste es un terreno de confrontación duro.

En la perspectiva de una mayor politización de las transformaciones urbanas, constituye un avance el plantear derechos ciudadanos que tiendan a lograr formas de gestión democrática y participativa en los asuntos de la ciudad y que coadyuven a crear una cultura cívica de corresponsabilidad sobre ésta.

III

En el texto y en el discurso sobre la reforma urbana (especialmente en Brasil), se presupone que ésta es en sí un espacio para la constitución de los sujetos sociales del cambio.

Lo más rescatable de tales procesos es el hecho de que se hace una intromisión en la política, en la cultura política y en la lucha por resolver necesidades sociales desde una entrada específicamente urbana que propone de manera combinada cambios en cuestiones concretas relativas a la vivienda y los servicios, así como otras de carácter sustantivo.

IV

Los procesos de transformación que urgentemente requieren las metrópolis latinoamericanas en la hora actual forman parte no solamente de la problemática de exclusión social de vastos sectores de la población, sino también de las necesidades de eficiencia en la producción y en los servicios, así como en la propia supervivencia de la especie humana en el planeta. La magnitud y complejidad de los procesos que están ocurriendo como parte de la existencia misma de las ciudades son hechos inéditos en la historia.

Las necesidades de transformación de las metrópolis latinoamericanas tienen tres ámbitos privilegiados: *a)* el de la cultura, que implica nociones relativas a ciudadanía, conciencia, educación y liderazgos para lograr nuevas formas de convivencia en la ciudad; *b)* el de la economía, que abarca el modelo de funcionamiento

económico de la sociedad en su conjunto y *c)* el de la sustentabilidad ambiental, que implica la recuperación y sostenimiento de equilibrios ecológicos en contextos de fuerte intervención humana y creación de ambientes “artificiales”.

Estos asuntos nos interpelan seriamente frente a formas de corresponsabilidad colectiva, aun cuando éstas no sean de igual magnitud y carácter para todos.

SOBRE LA VIOLENCIA EN LAS METRÓPOLIS II

MANUEL CABALLERO

Quiero hacer referencia solamente a dos aspectos de lo tratado en el documento básico de Neira. Mejor dicho, a un aspecto tratado, a mi juicio, de manera incompleta, y a otro, no tratado en absoluto, ni en el documento, ni en general en toda la reflexión sobre el asunto. Los ejemplos que aportaré son venezolanos, pero susceptibles de generalización.

VIOLENCIA URBANA Y VIOLENCIA HISTÓRICA

El documento de Neira se refiere a “la violencia urbana” y adelanta una serie de explicaciones sobre los orígenes de esa violencia, pero omite una referencia histórica fundamental, que no sólo nos permitiría comprenderla en su especificidad, sino que da la pauta de un cambio y, sobre todo, la vía para un posible tratamiento.

La realidad de la violencia (o la percepción que de ella se tiene), obedece, como en el resto del continente, a muchas de las causas señaladas por dicho autor, pero a ellas debe agregarse un elemento que podríamos llamar histórico. Se trata de la tradición de violencia que un siglo de guerras civiles nos ha dejado, y que en Venezuela fue sustituida, durante los primeros 35 años de este siglo, por una tiranía no menos violenta. En efecto, hasta que en 1903 la batalla de Ciudad Bolívar señaló el fin de las contiendas civiles en Venezuela, la guerra era la respuesta política no sólo acostumbrada, sino generalmente única. Política y guerra eran sinónimos.

Cierto, ni siquiera entonces la guerra era una actividad legal; pero como por lo general el gobierno provenía de un conflicto bélico, siempre se podía esgrimir como argumento para alzarse esa ilegitimidad originaria. En una palabra, si la guerra era una actividad

ilegal, nadie la consideraba ilegítima, mucho menos inmoral.

¿Se trasladó simplemente la guerra a la ciudad? La permanencia de una actividad violenta sirve para ocultar otra situación: es el cambio que la violencia misma ha experimentado, que se puede definir como el paso de una violencia sistemática y relativamente aceptada, a una violencia asistemática y rechazada. En otros términos, el paso de la violencia guerrera a las diversas violencias de la paz. Expliquemos un poco lo de la violencia sistemática y aceptada. Muertos en guerra o muertos en atracos, ¿el resultado no es acaso el mismo? Sí, pero a los “choros” que cada semana se empeñan en alargar la lista de los cadáveres en las morgues caraqueñas nadie los exalta, no tienen seguidores en la prensa o en el Parlamento. La suya puede ser una violencia cotidiana, pero no es sistemática, organizada, metódica, planificada como suele serlo una guerra.

La violencia urbana es, pues, también, hija de una larga tradición de violencia rural, de guerra. Por lo tanto, a todas las otras causas debemos agregar esa, para curarnos de ilusiones. El proceso de erradicarla será muy largo: hacerlo con la violencia rural en Venezuela se llevó un siglo (y también la despoblación del campo).

Al cambiar de escenario, la violencia ha variado de signo y también de intensidad: todos los muertos de las insurrecciones civiles y militares de este siglo, y los de fin de semana por el hampa, no alcanzan el número de los soldados que, de parte y parte, combatieron en la última de las grandes batallas del siglo pasado.

Es iluso pensar que una tradición de violencia tan arraigada vaya a borrarse en poco tiempo. Pero sería igualmente irreal ignorar que si la ciudad ha integrado la violencia también la ha domado y, en cierta forma, reducido. La conclusión es que debemos hacernos a la idea de que viviremos aún muchísimos años con la violencia; pero también de que no es imposible vencerla o por lo menos controlarla, o, para emplear la palabra exacta, civilizarla.

LA GRAN REVOLUCIÓN SOCIAL DEL SIGLO XX

Lo anterior no debe tomarse como un simple ejercicio historiográfico. El criterio de sustentabilidad debe partir de aquella tradición histórica de violencia para entenderla en la ciudad y para buscar las

vías de controlarla. Hacerlo es irse a la fuente misma de esa violencia, un elemento histórico que ha sido el gran alimentador de una oscura particularidad de la idiosincracia latinoamericana: el machismo. Esto nos permite entroncar con lo que se ignora en el documento y, en general, en todas las discusiones sobre el asunto: lo que debe considerarse como la gran revolución social latinoamericana de este siglo, a partir de los años treinta, es la invasión de la calle por la mujer.

Hagamos un esfuerzo de imaginación y veamos a la Caracas de los años treinta, como a casi todas las ciudades de Latinoamérica. Hagamos abstracción de la escasa población y de las calles estrechas. ¿Qué veremos? Una ciudad de hombres: ninguna mujer en sus calles, como no fuesen las que, por la noche, ejercían una profesión que hacía que justamente se les llamase “mujeres públicas”. Y no siempre en la calle, porque no se olvide que ellas ejercían su viejísimo oficio en esas que los franceses llamaban *maisons closes*.

Hasta el observador menos imaginativo se puede dar cuenta del vuelco total que esta situación ha dado y lo que eso significa: la mujer no sale a la calle de paseo; sólo a buscar el pan para ella y sus hijos. En la más silenciosa de las revoluciones, pero también la más profunda, va ocupando puestos de trabajo (y también, desgraciadamente, de subempleo y desempleo) que antiguamente estaban reservados a los hombres.

No pretendemos que esa sea una situación absolutamente generalizada: la presencia de la mujer en la calle parte inicialmente de las clases medias —esto incluye a las obreras cuya condición las eleva a ese estrato, si se compara su situación con la de las mujeres del campo—, pero tiende a generalizarse, por emulación social o por simple necesidad. Tampoco se nos oculta que una buena mayoría de esas mujeres que salen a la calle lo hace para ejercer oficios “de mujer”, sobre todo, servicios domésticos, ni pretendemos que nadie haya advertido esta nueva situación; pero quienes lo hacen, en particular las feministas, ponen el acento sobre todo en lo negativo de esa situación: la desigualdad salarial y en el trato, la doble jornada de trabajo, el “trabajo invisible”, etcétera.

La conciencia de esta revolución, de su importancia y de su “textura”, nos puede dar la pauta para elaborar un criterio de sustentabilidad de la ciudad y de una cultura de esa sustentabilidad.

Hasta ahora, la forma de plantear el asunto y las soluciones buscadas parten de una perspectiva que es a la vez machista, paternalista y caritativa. Lo más curioso de todo es que las feministas parecen compartir esos criterios.

En efecto, se critica la “paternidad irresponsable”, se busca limitarla y castigarla. ¿Por qué no plantear el asunto en otros términos, el de la “maternidad responsable”, el de las mujeres que juegan en su casa el papel de padre y madre? Hacerlo sería propender a la sustentabilidad no sobre la base de un desarrollo económico sino propiamente social. La sustentabilidad de las ciudades latinoamericanas (para no hablar sino de ellas) debería de tener como base, como centro, no el desarrollo general de las clases marginales, sino el de sus mujeres. Algunas experiencias asiáticas, en los países islámicos, revelan que la mujer es más confiable como agente de desarrollo económico que el hombre. También en Latinoamérica se comienza a preferir las mujeres para ciertas labores, por su responsabilidad, puntualidad, sobriedad y también por ser más pacíficas, lo cual no quiere decir que no sean combativas.

Una mujer cuyo nivel personal de vida, económico, social y cultural se vea elevado, se encuentra igualmente capacitada para escoger que el varón. La que habita nuestros barrios pobres se llena de hijos porque esa es la única forma de retener en casa al hombre, quien es visto menos como el amante que como el sostén del hogar.

Al desarrollarse, o mejor, al encontrarse dueña de su propio desarrollo, ella podría tomar conciencia no solamente de que esa no es la manera de retener a nadie, sino además, de que no tiene sentido esa preocupación. Así, ella sería libre de escoger a su pareja y de delimitar la producción de su propio vientre. Esto no es nada utópico, sino una realidad que ya existe: la mujer de nuestras clases marginales va entendiendo, por la fuerza misma de las cosas, que nadie le dará trabajo si se presenta cargada de hijos, y entonces nadie podrá mantenerla a ella y a sus hijos, porque el hombre brilla por su ausencia.

Ese poder de escoger puede al final contribuir a enfrentar, si no a solucionar, pues eso nunca tendrá solución definitiva, los dos más grandes problemas de las ciudades (para no hablar sino de ellas) de nuestro siglo: la sobrepoblación y la violencia.

MANEJO SUSTENTABLE DEL METABOLISMO URBANO

PEDRO JACOBI

El tema del manejo sustentable del metabolismo urbano no puede ser analizado aisladamente: debe estar articulado en una línea de reflexión donde asuma un papel relevante en el plan analítico y de acción de las políticas públicas urbanas y los procesos sociopolíticos e institucionales en su carácter socioambiental.

Los factores que generan el desorden dentro del llamado metabolismo urbano son conocidos en su perfil de diversidad, así como muchas de las soluciones posibles para su gestión, las cuales representan combinaciones diversas entre las acciones gubernamentales y las ciudadanas.

Si las respuestas existen en el ámbito técnico, el principal estrangulamiento reside en el socioinstitucional y por la precariedad de las articulaciones entre el Estado y la sociedad como componentes fundamentales que deberían de abrir posibilidades para la emergencia de respuestas efectivas.

A continuación detallo algunos temas y elementos que propongo para ser considerados en el debate que espero que se mantenga y se amplíe en el futuro:

Primero. El proceso de degradación socioambiental que afecta a todos los habitantes de las metrópolis tiene un impacto mayor sobre los sectores socioeconómicamente más desaventajados y notoriamente sobre los más excluidos. Dicho impacto está relacionado con las condiciones de acceso a los servicios públicos y con los riesgos ambientales resultantes de las precarias condiciones de inserción en el contexto urbano.

Segundo. Como resultado de un largo proceso de omisiones, irresponsabilidades y prevalencia de intereses privados sobre el

interés colectivo (en sus diversas facetas y perfiles socioeconómicos), se ha generado apenas una cultura socioinstitucional que se caracteriza principalmente por un esfuerzo retórico en cuanto a la calidad de vida. La voluntad política de los gobernantes se manifiesta generalmente de forma tímida y poco conveniente, lo que ha contribuido a limitar las acciones que se proponen atenuar la degradación socioambiental.

Tercero. Para cada variable del contexto socioambiental (gestión de residuos, sólidos, transportes, políticas de uso del suelo, violencia, contaminación del aire, gestión de recursos hídricos y demás aspectos convergentes e interdependientes) existen respuestas técnicas y sociopolíticas institucionales, así como escalas y gradaciones de acción para disminuir o radicalmente resolver los problemas. Sin embargo, es necesario que exista una disponibilidad de los gobiernos locales y metropolitanos y de la institucionalidad vigente para crear mecanismos que estimulen y legitimen una creciente corresponsabilización de los ciudadanos. Es preciso que se avance en la consolidación de las ingenierías socioinstitucionales que no sólo definan claramente derechos y deberes, sino que además hagan factible la implementación de instrumentos legales para contener la degradación socio-ambiental.

Cuarto. Debe considerarse imprescindible reforzar el papel de la sociedad civil al incrementar los medios para imbuir en la población una conciencia ambiental que, por lo menos, posibilite la expansión de una lógica solidaria y cooperativa en el manejo de la cuestión ecológica mediante la multiplicación de iniciativas centradas en acciones de información y educación.

Quinto. El desafío es romper con los perversos intereses creados y con la corrupción institucionalizada. No se trata de una tarea fácil pero es desafiante en la medida en que se deben reforzar los mecanismos socioinstitucionales que aumentan no sólo la legitimidad de los gestores para acciones efectivas, sino también la posibilidad de aplicar sanciones monetarias a los causantes de la degradación ambiental, promoviendo restricciones a todos aquellos que producen degradación ambiental, incluyendo los sectores de más bajos ingresos.

Sexto. Es fundamental, a pesar de la complejidad que está implícita, crear condiciones para ampliar el debate público respec-

to de los necesarios cambios en los estilos de vida: reducción de los desperdicios, concienciación sobre la escasez de los recursos naturales, incremento de una visión corresponsabilizada donde debe prevalecer la noción del interés colectivo, legítimas concepciones y políticas públicas formuladas en torno de la valoración de la participación ciudadana y del reconocimiento de demandas y acciones de resistencia frente a la degradación socioambiental.

Séptimo. El tema del manejo sustentable del metabolismo urbano no puede ser visto desde una perspectiva tecnocrática, aunque muchas cuestiones así lo exijan. La orientación de las políticas debe estar centrada en el aumento de la información de los ciudadanos sobre: 1) los riesgos ambientales resultantes del agotamiento de los recursos naturales y el deterioro de los ecosistemas urbanos; 2) la acumulación de experiencias y alternativas existentes basadas en acciones corresponsabilizadas para enfrentar los problemas; 3) la necesidad de generar una retroalimentación en cuanto al impacto de las denuncias y demandas y establecer un foro para discutir las y difundir su influencia en el ámbito urbano; 4) la posibilidad de incrementar los mecanismos para reforzar la responsabilidad pública y estimular el control social.

Octavo. Es necesario ampliar, legitimar y estimular las iniciativas basadas en la generación de ingresos dentro de los principios de sustentabilidad para ofrecer alternativas a los sectores más excluidos, ubicándolos dentro de parámetros que garanticen condiciones de salud pública, de preservación de fuentes hídricas y recursos naturales. Pero también es fundamental ampliar la motivación de los sectores empresariales para que realicen inversiones que representen concepciones de gestión dentro de una lógica de sustentabilidad.

Noveno. Debemos enfrentar el desafío de concebir la cuestión ambiental en el ámbito de la ciudad-metrópoli dentro de una perspectiva que incluya una reducción creciente de la acción del Estado en sus diversas instancias y: empobrecimiento de sectores crecientes de la población, impactos todavía muy inciertos de la globalización, y un reflujo de los movimientos sociales.

POLÍTICAS AMBIENTALES PARA UNA CIUDAD SUSTENTABLE

GABRIEL QUADRI

LA CIUDAD EN PERSPECTIVA

La ciudad es hoy día la forma más compleja y acabada de organización humana. En ella podemos convivir millones de seres vivos (incluidas la fauna y la flora urbanas), realizar simultáneamente un número incontable de actividades cotidianas, interactuar, comunicarnos, producir y consumir bienes y servicios; todo ello sin que la ciudad se colapse: el fenómeno urbano funciona, es algo real, complejo y multidimensional. En él concurren todas las realidades sociales y es por medio de él que la sociedad se apropia y define el espacio de sus encuentros, aquel en el que convivimos y gozamos (o padecemos) día con día los atributos (o las calamidades) de la urbe.

La ciudad puede verse de muchas maneras. Una perspectiva más cargada hacia la economía, la interpreta:

- como una concentración de actividades humanas que permite aprovechar las economías de aglomeración y generar economías de escala;
- como un sistema de bienes públicos (que incluye una buena calidad del aire y del agua) y cuya creación y nuevas modalidades de gestión sientan sus bases institucionales; y
- como un denso tejido de externalidades (positivas y negativas) donde prácticamente cada acción privada tiene consecuencias sobre el bienestar general y donde las iniciativas y proyectos públicos muchas veces se mueven en una ruta conflictiva con intereses privados bien establecidos.

El mercado es inherente a la ciudad, porque en ella se nutren y se sustentan demandas, ofertas y transacciones de bienes, de servicios y de información, en las que participan individuos, entidades públicas y empresas. La intensa actividad de un enorme número de mercados es entonces un rasgo sobresaliente de la ciudad; éstos ofrecen opciones y dan a los ciudadanos mayores posibilidades de elección, son tremendamente diversos y tan extensos que incluso la trascienden, despegándose mucho más allá de sus límites físicos y de las fronteras nacionales. Es más, las capacidades de innovación, de adaptación y de generación de pluralismos, se deben en parte a la coexistencia e interacción de muy diversos mercados.

Para encauzar la ciudad hacia un futuro sustentable es preciso promover su productividad y fortalecer sus ventajas competitivas. Éstas residen en la diversidad y riqueza de los factores locales que permiten a las empresas, a las industrias y a los gobiernos correspondientes, alcanzar y mantener altas tasas de productividad. Las ventajas competitivas son logradas mediante la conjunción de varios factores, entre otros por la actualidad, la calidad y la accesibilidad de todos los insumos requeridos en los procesos de producción, de distribución y de comercialización de las industrias de la ciudad, y por la creatividad y capacidad de innovación de las sociedades locales. Su creación y permanencia revisten la mayor importancia, porque sólo el mantenimiento de altas tasas de productividad puede asegurar el mejoramiento continuo, y en su caso sustentable, del nivel de vida de todos los habitantes.

Se debe entonces asegurar el dinamismo económico de las ciudades, conjurando con ello los peligros de la obsolescencia de su infraestructura y el abandono e ineficiencia que la misma significa. Garantizar la fortaleza y el dinamismo económico de las urbes es además un prerrequisito para generar los recursos y orientar las preferencias sociales que habrán de fundamentar una activa política ecológica. Poco o nada se puede hacer en la indigencia o ante los apremios; en la pobreza las prioridades y las expectativas sociales se vuelcan en el corto plazo, prevaleciendo tasas de descuento relativamente altas en la estructura de preferencias, lo que invalida y descarta proyectos a futuro como los de sustentabilidad ambiental.

No debe soslayarse la creciente dependencia de la ciudad abierta y de los procesos urbanos a las condiciones macroeconómicas

generales del país, lo que obliga a una gestión urbana atenta al devenir de los mercados nacionales y globales en los que la metrópoli participa. La apertura económica lanza nuevos incentivos de localización industrial, hace fenecer ramas completas de actividades manufactureras y genera oportunidades en diversos sectores, lo cual no necesariamente implica que se llegue a un balance final negativo. Al mismo tiempo, la política fiscal y las reglas de coordinación en materia tributaria abren o cierran oportunidades de financiamiento a las metrópolis; mientras que la política de precios para bienes y servicios clave ofrecidos por el gobierno incide directamente en patrones estratégicos de conducta metropolitana, como es el caso de los combustibles en relación con el transporte, la contaminación atmosférica y los usos del suelo. De ahí la importancia de promover el establecimiento de impuestos ecológicos compensados por desgravaciones al capital, al ahorro y al trabajo.

Aunque todavía no está claro cuáles serán las aplicaciones y los efectos del proceso de apertura comercial y de la globalización de los mercados nacionales e internacionales sobre los centros urbanos, lo cierto es que son factores que no deben ser ignorados por las sociedades locales. Su acceso al mundo de la información actualizada sobre una multiplicidad de aspectos mercadotécnicos, comerciales y tecnológicos, por ejemplo, puede propiciar el inicio de una nueva cultura empresarial local mejor orientada hacia la calidad y la competitividad internacionales.

La innovación tecnológica es un proceso indispensable en la búsqueda de horizontes de sustentabilidad para la ciudad; recordemos además que las condiciones de sustentabilidad están definidas por la población, la tecnología y los patrones de consumo. Sin embargo, siendo indispensable el avance tecnológico también es cierto que algunas de las tecnologías utilizadas presentan ya rendimientos marginales decrecientes, en tanto instrumentos para resolver los problemas ambientales de la urbe. Por ello, puede ser cada vez más difícil y costoso abatir los volúmenes adicionales de contaminación y mitigar otros impactos sobre el ambiente sólo por la vía tecnológica al final del tubo (convertidores catalíticos, mejores combustibles, recuperadores de vapores, etc.), dejando intacta la estructura de organización espacial de la ciudad e ignorando las posibilidades de interacción sectorial de las políticas.

Cabe decir que la idea de la sustentabilidad del fenómeno urbano surge de la introducción explícita de conceptos ambientales a la gestión de las ciudades, en un enfoque que destaca el impacto del deterioro ambiental sobre el bienestar social de las comunidades urbanas. Así, el desarrollo urbano no podrá dissociarse en adelante de los costos sociales y económicos (incluyendo por supuesto los ambientales) producidos por los esquemas actuales de urbanización en donde muchas de las ventajas ofrecidas por las economías de aglomeración han sido anuladas por los efectos de un crecimiento ambientalmente distorsionado.

La sustentabilidad del desarrollo urbano depende críticamente de una gestión correcta de los recursos ambientales comunes de la ciudad, los cuales están integrados, entre otros, por su cuenca atmosférica, la cuenca hidrológica que la abastece y por los recursos territoriales que ofrecen servicios de localización espacial, de recarga de acuíferos, de reserva ecológica y territorial, de recreación y de conservación de recursos naturales.

Se sugiere que el deterioro ambiental urbano se debe a la sobreexplotación o sobrecarga de los recursos comunes ambientales de la ciudad. Conforme una visión de sustentabilidad, es necesario manejar estos recursos de tal manera que no se transgredan sistemáticamente ciertos umbrales críticos, después de los cuales se generan costos socioambientales excesivos. En este sentido, los umbrales no necesariamente representan límites absolutos de esos costos, sino saltos o puntos de inflexión significativos, dado un cierto estado de la tecnología existente.

La idea de umbral puede basarse en observaciones empíricas, en datos científicos o tecnológicos, en experiencias cotidianas e incluso en preferencias subjetivas, que revelan la existencia de limitaciones físicas, funcionales, ecológicas o sociales a la expansión de ciertos procesos urbanos en las condiciones vigentes. Asumir umbrales significa enfrentar límites y escasez, lo cual implica interpretar como bienes económicos los recursos comunes ambientales y, en consecuencia, tener que reconocer la ineludible necesidad de llevar a cabo una gestión eficiente y socialmente equitativa.

Hablar de umbrales implica forzosamente referirse a costos de utilización, acceso o sobreuso de los recursos comunes ambientales y conduce también a la interrogante de cómo se perciben, se asumen,

se financian y se distribuyen estos costos entre diferentes grupos sociales. En la medida en que los costos no se esclarezcan, la forma en la que son asumidos por los diferentes sectores urbanos (incluidas las generaciones futuras) no resultará transparente, lo que seguirá provocando distorsiones en la información que desactivan o bloquean muchos resortes sociales de participación y corresponsabilidad. En este orden de ideas, es absolutamente relevante preguntarse por los costos del mantenimiento del estatus ambiental urbano, es decir, de la vigencia de las condiciones institucionales y tecnológicas prevalecientes que permiten que los problemas persistan y aumenten.

Los costos totales generados por los fenómenos actuales de urbanización se reparten, *grosso modo*, en dos grandes grupos: aquéllos producidos por las distorsiones de la organización espacio-funcional de la ciudad (costos fijos) y los que resultan de las exigencias inherentes al crecimiento desmesurado del área urbana (costos variables).

Los primeros son los costos económicos y sociales generados por una estructura urbana ineficiente en donde la distribución espacial de los usos del suelo, el sistema vigente de transporte, los métodos y procedimientos administrativos de los organismos públicos y de las empresas, y los hábitos laborales, sociales y culturales de sus habitantes, no sólo no ayudan a que la ciudad funcione adecuadamente, sino que entorpecen las actividades de la misma, manteniendo la productividad urbana en niveles bajos y reduciendo con ello su competitividad en el sistema de ciudades correspondiente.

En cuanto a los costos variables, éstos son una función creciente del tamaño de la urbe. Cabe mencionar que cuando se trata de un fenómeno de urbanización extensiva o de un caso de metropolización, los costos marginales de infraestructura, de provisión de servicios públicos y, en general, de muchas actividades urbanas son cada vez mayores, provocando que la curva de costos económicos y sociales variables aumente a una tasa creciente. Esto significa por ejemplo, que ante un fenómeno de crecimiento urbano horizontal o de suburbanización extensiva, cada metro adicional de una red de agua potable o cada metro cuadrado adicional de una vía pavimentada va costando cada vez más en términos económicos, financieros, sociales y ambientales.

Ahora bien, en el esclarecimiento de costos para la asunción de responsabilidades privadas y públicas la información es un prerrequisito. La información ambiental debe nutrir un proceso de entendimiento y conocimiento de variables y procesos relevantes, para coadyuvar a modificar conductas en el sentido correcto. En otras palabras, es preciso ofrecer a la sociedad recursos de información para inducir los cambios necesarios y aprovechar las oportunidades existentes. La sociedad urbana es un sistema altamente descentralizado y plural, atomizado y gobernado por infinidad de decisiones individuales y empresariales en mercados que definen patrones de localización, así como la modalidad e intensidad de las actividades metropolitanas. Dado que éstas se nutren de una caudalosa iniciativa y libertad individual, con buena información y con mecanismos para diseminarla y discutirla públicamente, las peculiaridades de la sociedad urbana pueden constituirse en un motor eficaz de viabilidad ecológica. La información soporta en los sistemas urbanos, intrincados mecanismos de ajuste y autorregulación, mediante cambios y adaptaciones en el desempeño económico de grupos, empresas e individuos.

La integración analítica de conceptos como los anteriores hace vislumbrar posibilidades muy atractivas, ya que ofrece un cúmulo de instrumentos que permitirían ubicar las acciones públicas nuevamente en un ventajoso intervalo de rendimientos sociales crecientes.

HACIA UNA CULTURA DE SUSTENTABILIDAD URBANA

FERNANDO TUDELA

El proceso de urbanización representa un serio desafío para el pensamiento que se articula en torno del concepto de desarrollo sustentable. Este último se entenderá en lo sucesivo no como un estado final, así fuera de “equilibrio ecológico”, sino como un proceso, como una transición hacia grados de racionalidad creciente, regida por un proyecto cultural que trasciende los ámbitos biofísico, económico o político, aunque los implica a todos ellos.

¿Cómo puede un pensamiento que enfatiza la necesidad de conservar los recursos naturales y de mantener abiertas las opciones para las futuras generaciones, ubicar y asimilar la más radical e irreversible de las transformaciones antrópicas, que es la conversión de un paisaje natural en ciudad?

A partir de esta preocupación se proponen las tesis siguientes, algunas extraídas de las obras completas del doctor Perogrullo, pero cuya invocación podría alimentar una discusión productiva.

EL DESARROLLO SUSTENTABLE: UNA PERSPECTIVA AMPLIADA

La emergencia del paradigma del desarrollo sustentable equivale a la ampliación de las concepciones tradicionales acerca del proceso de urbanización, para incluir relaciones de mayor alcance en tres planos:

Conceptual

La evaluación de los avances hacia un desarrollo sustentable se puede remitir al análisis de las condiciones estructurales de estabilidad, vulnerabilidad, resistencia de un sistema histórico, cambian-

te, de relaciones entre componentes que pertenecen a diversos dominios de la realidad: físico, ecológico, productivo, sociocultural. En las dificultades de este análisis radica el desafío de la transdisciplinariedad de los enfoques urbanos, todavía no resuelto ni en las instituciones de educación superior e investigación, ni mucho menos en las diversas instituciones de gobierno.

Espacial

El metabolismo urbano consiste en el complejo intercambio de materia, energía e información que la entidad urbana establece con territorios a veces muy alejados. La globalización ha contribuido a ampliar este alcance espacial, hasta llegar en algunos casos a dimensiones planetarias.

Desde la perspectiva del análisis de estas relaciones metabólicas, pierde relevancia la delimitación física convencional del hecho urbano (la “mancha urbana”). Muchos de los procesos productivos que el conocimiento convencional catalogaría como “rurales” sólo pueden explicarse por su sensibilidad hacia una demanda urbana, y de los intercambios que a partir de ahí se generan.

Los sistemas hidráulicos urbanos se vinculan con los ciclos hidrológicos que tienen lugar en espacios geográficos de gran extensión. Cualquier afectación natural o inducida en una de las áreas de captación podría llegar a modificar su funcionamiento. De la misma forma, las emisiones residuales de las zonas urbanas determinan contaminaciones que, aunque se manifiesten en contextos rurales, constituyen efectos netamente urbanos.

Temporal

La consideración de la sustentabilidad del desarrollo conlleva también una ampliación en el marco temporal del análisis, al tomar en cuenta los inciertos intereses de las generaciones futuras, afectadas por cierto, por una radical incapacidad para manifestarse en los mercados actuales. El largo plazo trasciende los alcances habituales de los paradigmas establecidos en los diversos ámbitos del conocimiento del hecho urbano, empezando desde luego por el paradigma de la economía.

EL RIESGO DEL HOLISMO

Por lo indicado anteriormente, el concepto de desarrollo sustentable determina una ampliación analítica que trasciende los marcos habituales de las disciplinas, los sectores sociales, los tiempos y las demarcaciones geográficas. Esta ampliación, que es bienvenida, conlleva también todos los riesgos de un holismo descontrolado. Considerar que “todo interactúa con todo” podría llevarnos a una catastrófica parálisis. Si era difícil hacer estallar los paradigmas establecidos y construir un conjunto de relaciones que el análisis convencional tendía a ignorar, más difícil todavía está resultando jerarquizar dichas relaciones y manejar la navaja de Occam con la habilidad y energía de un barbero consumado.

Se necesita identificar el conjunto mínimo de relaciones significativas, descartar aquellos parámetros que en la escala temporal manejada permanecen casi sin cambios, simplificar cada problema tanto como sea productivamente posible. La dificultad de traducir en términos operativos claros los requerimientos que derivan de la necesidad de introducir una racionalidad creciente en los procesos de desarrollo ha obstaculizado la absorción del concepto de desarrollo sustentable. Empieza a aparecer, tanto en los medios políticos como en la sociedad civil, cierto cansancio por la dificultad de asimilar un concepto cuya inserción en los marcos sectorizados de nuestras administraciones, de nuestras universidades y de nuestras estructuras sociales resulta tan trabajosa.

Es necesario reconocer que la gestión pública sólo puede operar en la actualidad a partir de un recorte sectorizado de la realidad. El análisis de la sustentabilidad del desarrollo, en este caso urbano, necesita traducirse en términos operativos, incluso sectoriales, sin los cuales permanecería en una especie de limbo académico. La transición hacia un desarrollo sustentable implicará el diseño de algunas (pocas) acciones estratégicas secuenciales, centradas en la transformación de algunas relaciones cruciales, cuidadosamente destacadas respecto de una confusa maraña que resultaría improductivo tratar de desentrañar en toda su posible complejidad.

CULTURA Y PODER

El principal eje explicativo y transformador de los procesos urbanos radica en la relación cultura-poder. Cultura se entenderá aquí en un sentido amplio, próximo al que manejan los antropólogos, que incluye un conjunto de valores, creencias, conocimientos teórico-prácticos, actitudes y disposiciones a la acción. Cultura y poder constituyen materias plurales, que interactúan entre sí. Existe una cultura del poder, propia de cada contexto histórico, así como un poder de la cultura, en la medida en que esta última establece límites, marcos, formas y canchas de acción para el poder. Ni la cultura ni el poder se dan en el vacío: sus raíces se hunden en el plano de la producción y de la economía, del cual se nutren. No pueden, sin embargo, reducirse a ese plano.

HACIA UNA CULTURA DE LA ESCASEZ

La transición hacia un desarrollo —urbano— sustentable implica el reconocimiento y la determinación de umbrales, topes, límites; en otras palabras, el descubrimiento de la escasez. Resulta curioso que un paradigma como el económico, cuya aparición histórica está ligada al propósito de gestionar la escasez (“el uso alternativo de recursos escasos”), tenga tantas dificultades para asimilar la necesidad de gestionar también los recursos ambientales, que, como bien saben los administradores de pesquerías, a veces resultan más escasos todavía que los monetarios.

El pensamiento ambiental, incluyendo la economía ecológica, surge a partir del reconocimiento de las múltiples escaseces: de espacios, de recursos no renovables, de la capacidad de regeneración de los renovables, del poder de asimilación de residuos de los ecosistemas, etc. Estamos incluso a punto de descubrir la última de las escaseces: la relativa a la paciencia de la ciudadanía.

En términos de políticas públicas no necesariamente gubernamentales el cambio de perspectiva podría ser fundamental. Lo que se hace en la actualidad es partir de cierta medida viable (la instalación de convertidores catalíticos en los vehículos, la reformulación de las gasolinas, la implantación de medidas como la prohi-

bición de circular un día por semana, etc.), y explorar de manera más o menos empírica los límites de su eficacia y de su eficiencia. Si se trata de combatir la contaminación atmosférica en un área metropolitana, el reconocimiento cabal de los límites, umbrales y escaseces implicaría más bien establecer la cantidad máxima de emisiones que una cuenca atmosférica puede absorber en las condiciones estacionales prevalecientes, e implantar todas aquellas medidas que permitan hacer respetar dicho tope, así fuera como meta lejana a la que accederíamos mediante un gradualismo pactado.

Lo que está en discusión aquí es un acuerdo político sobre lo que debe considerarse constante y lo que sólo puede asumirse como variable, es decir, sobre el campo de juego y el marco de acción de las políticas públicas.

EL IMAGINARIO COLECTIVO

Definir lo que se desea que permanezca, lo que se desea transformar, los límites y las modalidades de la transformación: he aquí el objeto primordial del imaginario colectivo. La transición hacia el desarrollo sustentable exige un trabajo de organización del imaginario colectivo, que en la actualidad aparece disperso, desarticulado y, sobre todo, contradictorio.

Las contradicciones en el imaginario colectivo no reflejan tan solo una estratificación social que pone en conflicto formas culturales y capacidades para ejercer poder, ambas muy diversas en función del grupo o clase social del que se trate. En el seno de un mismo grupo social el imaginario colectivo entra en conflicto porque sus integrantes desean cosas contradictorias y se mueven por impulsos que contienen el germen de su propia negación.

El mismo clasemediero que sueña con un habitat "pavillionario" (la casita unifamiliar aislada rodeada de su jardín) se horroriza al percibir el efecto integrado de su sueño: el inmenso ghetto de los suburbios-dormitorio de baja densidad. Se opone a la concentración, que percibe con mucha frecuencia como hacinamiento, pero carece de la capacidad de pago para introducir equipamiento e infraestructura urbana en asentamientos dispersos, de muy baja

densidad, y, sobre todo, añora la intensidad de relaciones y la variedad inherentes a la ciudad densa. El sueño de la movilidad individual sin límites, asociado a la adquisición de un automóvil familiar, estalla cuando la acumulación de ellos impide circular, respirar y convivir en condiciones ambientalmente aceptables.

Trabajar el imaginario colectivo constituye una tarea común de académicos, servidores públicos y miembros activos de la sociedad civil, cuyos ámbitos de acción presentan divisorias tajantes que se perciben cada vez más como anacrónicas. Entre todos tendrán que estructurar y socializar la información, encauzar y verificar la consistencia de los valores y de los deseos, imaginar los medios para alcanzarlos.

Ayudar a conformar el imaginario colectivo debería ser la tarea principal de los partidos políticos, cuya crisis reciente podría tener mucho que ver con su dedicación exclusiva al plano del poder y su desprecio a todos los fines prácticos del plano de la cultura en sus manifestaciones concretas. En su descrédito actual, los partidos políticos han dejado nichos institucionales y funcionales vacantes, que otras formas organizativas han querido ocupar, sin lograrlo cabalmente. Ni las prácticas participativas tradicionales, ni los movimientos urbanos de las últimas décadas, ni la más reciente multiplicación de las ONG pueden sustituir a los partidos políticos en su función organizativa del imaginario colectivo. En el momento en que los partidos dejen de existir, habría que reinventarlos.

LA TECNOLOGÍA COMO VARIABLE

La tecnología, concebida como conjunto de técnicas y las implicaciones socioambientales de su utilización, constituyen la mediación más directa entre los procesos de producción y el medio ambiente. Las tecnologías forman parte esencial de las tramas de la cultura y del poder. Como tales, están sujetas a cuestionamiento y transformación, aunque suelen presentarse como entidades constantes y neutras.

La transición hacia un desarrollo más sustentable pasa indefectiblemente por una profunda revisión tecnológica. En casi todos los órdenes de las tecnologías para los asentamientos humanos existen

ya opciones tecnológicas que pudieran determinar usos más racionales de los recursos, aunque por lo general ha resultado más fácil garantizar su viabilidad técnica que aquella de índole socioeconómica y ambiental.

Alguna vez he planteado que el sistema único de drenaje urbano, que implica la utilización de agua de calidad potable como simple vehículo para el transporte de residuos, podría resultar tan racional como la utilización de un taxi para el acarreo de estiércol. En las zonas metropolitanas, más allá de toda retórica, algunas de las tecnologías para el transporte colectivo tendrán que desplazar a aquéllas centradas en el automóvil particular con motor de combustión interna. Podríamos multiplicar ejemplos, positivos y negativos, pero será más útil recordar aquí la necesidad de adoptar nuevas metodologías para el análisis tecnológico, basadas en el estudio multidimensional del ciclo de vida del producto. Algunos de los efectos ambientales más perversos tienen lugar en etapas previas a la configuración del producto del que se trate, o en la etapa última de su disposición final.

También vale la pena enfatizar la importancia de lo que, abusando tal vez de la extensión del concepto, denominaríamos “tecnologías organizativas”. Entre ellas figurarían los procesos de planeación y diseño, que, entre otros muchos, tendrán que enfrentar dos problemas cruciales para las ciudades latinoamericanas, muy conocidos pero todavía no resueltos. El primero se refiere a la segregación funcional heredada del racionalismo, profundamente anclada en la ideología dominante, y que da origen a ciudades desintegradas, con demandas de transporte exorbitantes. Necesitamos determinar compatibilidades ambientales que permitan mezclas funcionales adecuadas.

El segundo se refiere a la “glotonería de espacio” de nuestros procesos de urbanización: si las ciudades deberían de ser la forma humana de estabular nuestra especie, nuestros asentamientos parecen dispuestos para el fomento al ramoneo en régimen extensivo. Resultado de ello son los centenares de kilómetros cuadrados de extensiones que no son propiamente rurales ni urbanas, normales en las áreas metropolitanas de nuestra región.

LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

La ingeniería institucional, basada en un cálculo de las posibilidades que ofrecen en su estado actual las estructuras de cultura y poder, constituye el plano privilegiado para plantear acciones que aceleren la transición hacia un desarrollo sustentable. Necesitamos buscar mecanismos institucionales que amplíen los márgenes tradicionales de la gestión pública, y que, desbordando los límites del Estado, incorporen a los sectores más dinámicos de la sociedad civil.

No bastará para ello la utilización consensada de instrumentos económicos, que actuarían como piloto automático para avanzar hacia la internalización de externalidades, la corrección de precios relativos y la valoración, incluso crematística, de lo nunca antes valorado. Tampoco bastará con la emisión de nuevas normas. Estas últimas, alejadas como lo están de modelos de procedimiento, pretenden fijar situaciones técnicamente deseables, pero se ven rebasadas casi de inmediato por el cambio tecnológico o social.

Se necesita además movilizar sectores y fuerzas sociales que hoy se encuentran desaprovechados, y que no participan en la gestión urbana. Se tendrá que superar un pánico a la participación que va más allá de la simple defensa de intereses particulares, y resolver el actual conflicto entre las confusas, polivalentes redes de relaciones ciudadanas y las estructuras formales de poder, totalmente incapaces por sí mismas de impulsar la transición hacia el desarrollo sustentable.

LA INMATERIALIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

Sin perjuicio de la enorme inversión material, o inversión fija que se concreta en el conjunto físico de los artefactos urbanos, tenemos que reconocer la extraordinaria fuerza de sus aspectos inmateriales, anclados en el carácter cultural de la urbanización y del desarrollo en general. Finalmente, el objeto del desarrollo es la gente, no las cosas, ni siquiera la "obra pública" que con frecuencia acapara la atención de la administración. Lo más valioso, lo que más sentido tiene desarrollar, es la organización colectiva de la mente humana y su capacidad para proyectarse en la realidad. Las piedras que la

cobijan pueden desaparecer en su materialidad, como ha sucedido tantas veces en la historia. Las grandes ciudades alemanas quedaron arrasadas casi en su totalidad en la última contienda mundial. Se reconstruyeron velozmente, a veces con un respeto mimético a las formas precedentes. Los sismos de septiembre de 1985 dieron buena cuenta de amplios sectores del centro de la ciudad de México. La tragedia humana permaneció, pero no inhibió un rápido esfuerzo de reconstrucción material cuyos alcances estrictamente económicos resultan insignificantes si se comparan con el profundo descalabro financiero, político y social que experimentó el país casi una década después. Lo que es capaz de desear, imaginar, concebir y realizar la conciencia humana rebasa siempre la materialidad de su producto.

Mención aparte merecerían las ciudades alternativas, las ciudades de lo imaginario o de la nostalgia, del Barrio Español de Montjuich a "Ancient City", a unos kilómetros de Bangkok. Inaugurada hace cinco años, Ancient City es tal vez más "auténtica", más enraizada en el espíritu de los antiguos asentamientos Tai, que los restos degradados del centro de Bangkok, amenazados por la vorágine de un tránsito infernal.

Ubicar la materialidad urbana en su real dimensión relativa ayudará a acotar los riesgos de los experimentos sociales participativos. El ejercicio reglamentado del poder ciudadano constituye la mejor forma de educación ambiental. Bienvenido sea un aprendizaje colectivo que nos aleje de la actual grisura insustentable, e incluso de la tentación de un mandarinato holístico. El camino hacia el desarrollo sustentable pasará por un ejercicio democrático y compartido del poder y de la cultura, que habrá que asumir con todos sus riesgos.

EPÍLOGO

El Segundo Foro del Ajusco constituye una contribución a 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 solución.

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, incorporando a otros grupos y comprometiendo a las esferas académicas y profesionales en el desarrollo de nuevos esfuerzos conceptuales.

La experiencia 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 continuo proceso de creación transdisciplinario.

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 de los medios de comunicación social, de los formadores de decisión y las instancias decisorias. Esa socialización se validará en la medida en 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*, en su versión final, representa una aportación a dicho esfuerzo conceptual.

Los participantes del Foro propusieron adelantar las siguientes reflexiones:

a) las metrópolis latinoamericanas tienen un alto grado de especificidad en su proceso de conformación en su situación actual;

b) su especificidad surge de un crecimiento prematuro respecto del proceso de industrialización, concentrado en pocas ciudades y descapitalizado en relación con sus requerimientos sociales;

c) 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) la significación de los fenómenos metropolitanos no es asumida, sin embargo, por las políticas nacionales de desarrollo;

e) las metrópolis constituyen los lugares de articulación entre la realidad nacional y la realidad planetaria, y son ámbitos privilegiados de espacio nacional;

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

g) la imperfección de sus procesos genera externalidades negativas en el espacio interno y en las regiones sustentantes; las consecuencias más importantes de ese metabolismo imperfecto son la degradación ambiental y las desigualdades sociales, que constituyen un serio obstáculo en relación con su capacidad competitiva en una economía globalizada;

h) la gestión urbana necesita de mecanismos institucionales, normativos y financieros adecuadamente descentralizados;

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

PARTICIPANTES DEL SEGUNDO FORO DEL AJUSCO

<i>Manuel Caballero</i>	<i>Raúl M. Halac</i>	<i>Mario Robirosa</i>
Caracas	Córdoba, Argentina	Buenos Aires
<i>Gustavo Cabrera</i>	<i>Alfonso Iracheta</i>	<i>Arsenio Rodríguez</i>
México, D.F.	México, D.F.	PNUMA
<i>Julia Carabias</i>	<i>Pedro Jacobi</i>	<i>Gustavo Romero</i>
México, D.F.	São Paulo	<i>Fernández</i>
<i>Diego Carrión</i>	<i>Ricardo Jordán</i>	México, D.F.
Quito	Santiago	<i>Manoel Ribeiro</i>
<i>José Luis Cortés</i>	<i>David Kullock</i>	Río de Janeiro
México, D.F.	Buenos Aires	<i>Crescencio Ruiz Chiapetto</i>
<i>Javier Caraveo</i>	<i>Lucio Kovarik</i>	México, D.F.
México, D.F.	São Paulo	<i>Orlando Sáenz</i>
<i>Francisco Covarrubias</i>	<i>Rodrigo Lacy</i>	Bogotá
<i>Gaytán</i>	México, D.F.	<i>Eduardo Salles Novaes</i>
México, D.F.	<i>Jorge Legorreta</i>	Río de Janeiro
<i>Javier Delgado</i>	México, D.F.	<i>Cleón Ricardo dos Santos</i>
México, D.F.	<i>Cándido Malla</i>	Curitiba
<i>Roberto Eibenschutz</i>	São Paulo	<i>Marta Scheingart</i>
México, D.F.	<i>Edgardo Martínez</i>	México, D.F.
<i>Joao Luiz Ferreira</i>	México, D.F.	<i>Eduardo Terrazas</i>
Salvador, Bahía	<i>Roberto Messias Franco</i>	México, D.F.
<i>Eduardo Figari Gold</i>	PNUMA	<i>Fernando Tudela</i>
Lima	<i>Marcos Negrón</i>	México, D.F.
<i>Mario Fernández de la</i>	Caracas	<i>Víctor L. Urquidí</i>
<i>Garza</i>	<i>María Eugenia Negrete</i>	México, D.F.
PNUMA	México, D.F.	<i>Luz Stella Velásquez</i>
<i>Julio García Coll</i>	<i>Eduardo Neira Alva</i>	Manizales
México, D.F.	Salvador, Bahía	<i>Isabel Viana</i>
<i>Elisabeth Grimberg</i>	<i>Mario Ojeda</i>	Montevideo
São Paulo	México, D.F.	<i>Ana Lucia Vieira Azevedo</i>
<i>Patricio Gross</i>	<i>Augusto Ortiz de Zevallos</i>	Río de Janeiro
Santiago	Lima	<i>Jorge Wilhelm</i>
<i>Juan Gil Elizondo</i>	<i>Leonel Prieto</i>	PNUMA/HABITAT
México, D.F.	México, D.F.	<i>Alicia Ziccardi</i>
<i>Boris Graizbord</i>	<i>Gabriel Quadri</i>	México, D.F.
México, D.F.	México, D.F.	

El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas
se terminó de imprimir en octubre de 1996

en los talleres de

Reproducciones y materiales, S. A. de C. V.,

Presidentes 189, col. Portales.

Se tiraron 1000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Tipografía y formación a cargo de Adrián Alcalá C.

Tlahuac 4549-56, Lomas Estrella, 09890 México, D.F.

Cuidaron la edición Gabriela Martín

y el Departamento de Publicaciones

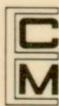
de El Colegio de México.

Centro de Estudios Demográficos
y de Desarrollo Urbano

Programa de Estudios Avanzados
en Desarrollo Sustentable
y Medio Ambiente (LEAD-MÉXICO)

Las metrópolis modernas constituyen las más complejas estructuras jamás construidas por el hombre. Se acostumbra verlas, sin embargo, solamente como espacios económicos, como ámbitos físicos, como sede del poder político, como lugar donde se codifica y decodifica la cultura, como fenómeno demográfico, o como estructura social o administrativa. Raramente se las ve como ecosistemas artificiales, sistemas complejos en los cuales la forma física corresponde siempre a un producto sedimentario de la cultura de los pueblos, como un lugar en tiempo y espacio donde se construye y reconstruye el hábitat de la especie humana. Se ignora con frecuencia que en las megalópolis coexisten, en la mayor proximidad física, millones de estrategias de maximización de proyectos personales, empresariales y colectivos, y por consiguiente, alianzas y conflictos. Se olvida que las ciudades son, esencialmente, escenarios del drama y de las alegrías del diario vivir.

El texto que aquí se publica se aparta de cualquier intención de recomendar políticas o soluciones únicas a problemas existentes y pretende ser apenas un paso adelante en el proceso de definición de los paradigmas urbanos, proceso que debe cumplirse necesariamente para intervenir eficazmente en la formulación de políticas urbanas dentro de un marco de desarrollo sustentable.



EL COLEGIO DE MÉXICO

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL MEDIO AMBIENTE
OFICINA REGIONAL PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

