

Fernando Carrión, editor

La ciudad construida
urbanismo en América Latina

FLACSO - ECUADOR
JUNTA DE ANDALUCIA

© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Télf.: (593-2) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN-9978-67-057-2
Coordinación editorial: Alicia Torres
Corrección de textos: Edmundo Guerra
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Impresión: RISPGRAF
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Presentación	5
Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina <i>Fernando Carrión</i>	7
El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad <i>Luis González Tamarit</i>	25
Población urbana y urbanización en América Latina <i>Alfredo E. Lattes</i>	49
Modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe En busca de la integralidad, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad <i>René Coulomb</i>	77
De los ábsides urbanos <i>Ariel Núñez</i>	97
La economía de las ciudades en su contexto <i>José Luis Coraggio</i>	113
Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global <i>Saskia Sassen</i>	177
Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio <i>Alfredo M. Garay</i>	199
Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina <i>Manuel Herce</i>	233

Ordenación del territorio, desarrollo sostenible y planeamiento Reflexiones de un extranjero sobre la última década y apuntes para el futuro <i>José Román Ruiz</i>	247
Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires <i>Silvia Marta Fajre</i>	257
Los centros históricos latinoamericanos y la globalización <i>Paulo Ormindo de Azevedo</i>	275
La centralidad urbana <i>Luis Prado Ríos</i>	289
La vivienda en los centros históricos <i>José Ramón Moreno García</i>	297
La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios <i>Edin Martínez</i>	309
Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas <i>Emilio Duhau</i>	325
Urbanismo al eje El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo <i>Hugo Gilmet</i>	343
Vivienda en centros históricos <i>Margarita Magdaleno</i>	367
Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones <i>Oscar Figueroa</i>	377
La ciudad del deseo <i>Jordi Borja</i>	391
Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina <i>Armando Silva</i>	397

Presentación

En abril de 2000, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Sede Ecuador, la Junta de Andalucía y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito organizaron las II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo *La ciudad construida*. ¿Por qué llamar a estas *Jornadas, la ciudad construida*?

El modelo de urbanismo que se desarrolló en América Latina, fundado en la expansión periférica y el crecimiento urbano, entró en crisis, y un nuevo patrón, basado en el retorno hacia la ciudad existente, parece ser el que lo reemplazará. Este nuevo patrón, que se desarrolla en el marco de la globalización y la descentralización, se percibe a escala regional de manera distinta, tanto es así que algunos autores sostienen que la ciudad pierde centralidad, otros que se multiplican las centralidades y otros que se potencia notablemente.

Estas distintas posiciones necesitan un espacio de debate interdisciplinario y multi institucional que permita confrontar análisis y experiencias. Este espacio fue el que las Jornadas intentó abrir y que ahora, con esta publicación, queremos consolidar.

El seminario y el libro se han organizado de acuerdo a los siguientes ejes temáticos. *El regreso a la ciudad construida*, en el que se intenta plantear la discusión sobre las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina. *La transición demográfica*, donde se discute el perfil demográfico de la región a finales de siglo o inicios de otro y los cambios sufridos al interior de las ciudades. *El gobierno de la ciudad*, ¿cuál es papel del gobierno local en la era de la globalización, de la descentralización, de nuevos patrones de asentamiento y cuándo han surgido nuevos y diversos actores sociales? Esta es la pregunta que se intenta responder en este tema. *La economía urbana*, discute la relación ciudad-economía con relación a nuevas variables como el desarrollo sostenible, inversión social, rentabilidad, desregulación, privatización, competitividad. *El suelo urbano*, tema que analiza la transición que vive el espacio público, estatal y abierto hacia un espacio privado, mercantil y cerrado, la transición de la 'plaza' al 'shopping center'. *La centralidad urbana* donde se discute sobre políticas dirigidas a los centros históricos de las ciudades latinoamericanas cuando han surgido nuevos actores. *Los servicios urbanos* han vivido un proceso de cambio tanto en las modalidades de gestión, así como en sus requerimientos, cambios que necesitan ser analizados. Finalmente, *comunicación y cultura*, espacio que trata de leer una ciudad diversa, atravesada por la explosión de los medios, desde una perspectiva diferente.

La Junta de Andalucía y FLACSO, por medio de esta publicación, esperan responder a las expectativas y retos que la diversidad de habitantes de la nueva ciudad construida, quizás más democrática e igualitaria, plantean al inicio de un nuevo milenio.

Fernando Carrión
Director
FLACSO-Sede Ecuador

Manuel Ramos
Director
Junta de Andalucía

Las nuevas tendencias de la urbanización en América Latina

Fernando Carrión M.

Introducción

La ciudad es uno de los productos más extraordinarios que ha creado la humanidad. Por definición es multifuncional, concentra la diversidad y está en permanente construcción-reconstrucción, porque nunca se acaba; se trata de un 'producto social' en proceso de cambio constante que tiene historia.

En las ciudades se pueden reconocer, históricamente, los momentos por los que han atravesado. De allí que, en este último siglo, en América Latina es factible encontrar dos etapas claramente definidas:

- Una primera, que se define a partir de la segunda posguerra, cuando se inicia una nueva lógica de urbanización en América Latina basada en la periferización y la metropolización, propios del modelo económico de la sustitución de importaciones y del Estado de bienestar. ¹
- Y una segunda, medio siglo después, cuando se empieza a perfilar otro patrón de urbanización en la región: la introspección o el regreso a la ciudad construida, en el nuevo contexto del proceso de globalización.

Con este trabajo nos interesa formular la hipótesis de que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad o, lo que es lo mismo, en una nueva coyuntura urbana. Para ello se desarrollará, en primer lugar y a manera de contexto, algunas de las causas y consecuencias de esta nueva fase de la urbanización que se encuentra en ciernes; en segundo lugar, se presentarán las manifestaciones más

evidentes de este nuevo patrón, a través de los temas más importantes; y, en tercer lugar, se reseñarán algunos de los retos más importantes.

El contexto de la nueva fase de la urbanización latinoamericana

América Latina vive tres procesos concurrentes que tienden a delinear los nuevos patrones de urbanización. Se trata de:

Cambios demográficos

Se observa una tendencia general hacia la reducción de las tasas generales de urbanización¹, así como de las tasas de las ciudades más grandes (Villa 1995). Mientras la tasa de migración del campo a la ciudad es cada vez menos significativa, la tasa vegetativa cobra un peso mayor. Lo que significa que las ciudades no dejan de absorber grandes cantidades de población, aunque se produce un importante descenso en términos relativos. De igual manera, se observa una paulatina urbanización de territorios vacíos y un redireccionamiento de los lugares históricos de urbanización². Entre ellas se debe señalar el tema de las migraciones internacionales, que hace que las segundas o terceras ciudades de nuestros países se encuentren fuera de los territorios nacionales y que los migrantes presionen por la obtención de 'ciudadanías múltiples'.

Un escenario como el descrito genera, por un lado, un cambio global en las demandas sociales urbanas, en las prioridades de inversión en las ciudades y en la lógica de urbanización y, por otro lado, confirma que, hasta ahora, ningún modelo de desarrollo se ha expresado de manera equitativa en el territorio. Por eso, hay que tener en cuenta que las tendencias generales de los procesos demográficos se caracterizan por su alta heterogeneidad.

1 La tasa de urbanización para América Latina se redujo de 4.6 en 1950; a 4.2 en 1960; a 3.7 en 1970; a 3.2; en 1990, 2.6 y a 2.3 en el 2000. (Hábitat 1986)

2 En México toma peso la zona de frontera con los Estados Unidos; en Bolivia el eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; en Brasil el territorio directamente vinculado al MERCOSUR; Paraguay hacia las áreas fronterizas con Brasil; entre otros.

La globalización

A escala mundial se vive el fenómeno de la globalización social, cultural y económica, que produce -paradójicamente- una tendencia creciente hacia la concentración de sus efectos en el nivel local (Borja 1994). En otras palabras, la globalización requiere de ciertos lugares estratégicos -las ciudades- para proyectarse de manera ubicua por el conjunto del territorio planetario. De esta manera, la globalización tiene como contrapartida el fortalecimiento de la escena local, a través del neologismo de 'glocalización'. Sin embargo, lo local solo tiene viabilidad en un 'número reducido de sitios'³ y de acuerdo al lugar que tenga dentro del sistema urbano global⁴.

Los procesos de reforma del Estado que se viven en América Latina así como el impulso a la apertura económica, apuntan en esta perspectiva, de la misma manera la transnacionalización de los mercados, la descentralización de competencias y recursos y la generación de las condiciones de competitividad, entre otras.

Desarrollo tecnológico

La revolución científico-tecnológica que estamos viviendo, principalmente en la rama de las comunicaciones⁵, introduce cambios notables en, al menos, dos aspectos que tienen que ver con el tema: por un lado, en la aproximación relativa de los territorios distantes y en la modificación de la geografía planetaria, que llevan a una reducción de la barrera espacial que se opone a la generalización del mercado y a la anulación del espacio por la disminución del tiempo de traslado (Martner 1995). Y, por otro lado, a que los modernos medios de comunicación se convierten en la instancia fundamental de socialización de la población, en el punto central de la industria cultural y en el eje de la integración social.

3 "...cuanto más globalizada deviene la economía, más alta es la aglomeración de funciones centrales en un número relativamente reducido de sitios, esto es, en las ciudades globales." (Sassen 1999:31).

4 "El tamaño o la importancia de un actor dependen del tamaño de las redes que puede comandar, y el tamaño de las redes depende del número de actores que puede agrupar. Como las redes consisten en el número (grande) de actores que tienen posibilidades diferentes para influenciar a otros miembros de la misma red, el poder específico de un actor depende de su posición dentro de la red". (Randolph 2000:28)

5 "En la década perdida del ochenta la única industria que se desarrolló en América latina fue la de la comunicación." (García Canclini 1997:26).

Las nuevas tendencias: sus temas

La situación de transformación extrema -compuesta, entre otros, por los tres procesos señalados- tiende a modificar el patrón y lógica de la urbanización en América Latina. Si a partir de la segunda posguerra se implanta una urbanización caracterizada por su desarrollo periférico-expansivo y de modalidad metropolitana con alta primacía urbana —propios del modelo del Estado de bienestar y de la economía de sustitución de importaciones- medio siglo después nos encontramos con un proceso en formación que se expresa en la introspección hacia la ciudad construida y en la formación de ciudades globales⁶.

Algunas características de este nuevo urbanismo pueden caracterizarse a través de los siguientes temas:

El siglo de las ciudades o la ciudad como actor

Con la crisis en apariencia irreversible del Estado nacional, la globalización en camino y la urbanización de la población⁷, es posible pensar que el siglo entrante será de las ciudades. Una realidad como la descrita otorgará un nuevo protagonismo a las ciudades que las llevará a constituirse, junto con los Estados nacionales y el mercado, en uno de los actores internacionales fundamentales. Se vive la conversión de la ciudad en un actor político y económico, que supera su propio ámbito de existencia: lo local. De allí que tenga sentido la generalización del neologismo 'glocalización', por cuanto se establece una relación de complementariedad entre lo global y lo local, producto de las mutuas determinaciones.

6 Quizá las iniciativas más interesantes que se desarrollan en América Latina sean las que tienen lugar dentro del MERCOSUR —con las Mercociudades—, en la frontera México-Estados Unidos o con las urbes más grandes del continente.

7 En América Latina cerca del 80 por ciento de la población vive en ciudades, hay 45 ciudades con más de un millón de habitantes y se ha generalizado la urbanización por el territorio. En el nivel mundial, estamos en el umbral del promedio de población que vive en el campo y la ciudad.

La 'cosmopolitización' de la ciudad

Así como la globalización requiere de la localización para existir, lo local necesita de la internacionalización para desarrollarse; es decir, de articularse en red mediante la generación de las condiciones de 'competitividad' (ubicación en el mercado) y 'posicionamiento' (función en la red urbana y ubicación en el territorio). Una y otra llevan a la 'cosmopolitización' de la ciudad, porque generan radios de influencia interconectados⁸ en espacios cada vez más distantes, distintos y discontinuos.

Frente a la continuidad espacial que generó la ciudad metropolitana en su *hinterland* inmediato, hoy se percibe que la nueva ciudad tiende a manifestarse de manera ubicua en un espacio que no requiere de la existencia de continuidad territorial. En ese contexto, se percibe la proyección mundial de lo local o, lo que es lo mismo, su internacionalización.

Un cambio de esta magnitud tiende a transformar el concepto de ciudad y, también, de lo local. Se debe "tomar en cuenta no sólo una definición socio-demográfica y espacial de la ciudad, sino una definición socio-comunicacional" (García Canclini 1997:87), que conduce al concepto de ciudad informacional de Castells (1997) o de ciudad global de Sassen (1999). De esta manera, se percibe un cambio en la definición de ciudad, de un espacio enclaustrado en fronteras⁹ a uno articulado o interconectado en red o sistema.

El regreso a la ciudad construida

Contrario a lo anterior, es decir a la internacionalización, se observa un movimiento hacia el interior de la ciudad. El urbanismo fundado en la 'periferización' y expansión urbana, entra en crisis, avizorándose su salida a partir de la década de los noventa a través de lo que puede definirse como el retorno hacia la ciudad existente. Este proceso se fundamenta en que:

8 El espacio de flujos, según Castells o el sistema de flujos, según García Canclini.

9 La definición clásica de ciudad proviene de su oposición al campo, sea en términos de población dispersa o concentrada, de la existencia de los servicios o de los niveles de industrialización. Dentro de la ciudad también ha operado este concepto cuando la estructura urbana se constituye desde segregación o la separación de los usos del suelo (*zoning*) y las personas (segregación residencial). Es decir, de la fijación de los límites, sean internos o externos a la ciudad.

- La ciudad se caracteriza por la permanente construcción-reconstrucción; esto es, que a la par que se produce también se reproduce.
- La ciudad latinoamericana tiene la cualidad de ser joven pero con vejez prematura. Joven por cuanto su desarrollo se produce solo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, pero en condiciones de pobreza extrema¹⁰; lo cual exige su mantenimiento, reposición y renovación constantes.
- La disminución relativa de la presión demográfica, hace que en los procesos de urbanización la cantidad ceda a la calidad.

De allí que se observe una mutación en la tradicional tendencia del desarrollo urbano (exógeno y centrífugo), que privilegiaba el urbanismo de la periferia, a uno que produce un cambio de dirección hacia la ciudad existente (endógeno y centrípeta). De esta manera, pasamos de la urbanización de un espacio vacío o plano, a la urbanización de un territorio configurado; esto es, de una urbanización de lo urbano.

Los servicios

El tema de los servicios es de vieja data, pero en el contexto actual cobra un nuevo sentido. Así tenemos que los servicios:

- Redefinen sus funciones y prioridades. La búsqueda de competitividad y posicionamiento de las ciudades en el mercado mundial¹¹ estimulan el re-direccionamiento de la función de los servicios: del consumo de la población hacia la producción. De allí que el incremento del cobro de las tasas de los servicios sea más importante que la ampliación de las coberturas sociales.
- Consecuente con lo anterior, las prioridades de los servicios también se modifican. Mientras los servicios urbanos vinculados a la comunicación (teléfonos, aeropuertos, carreteras), las finanzas y la producción (energía eléctrica, agua potable, seguridad) serán prioritarios, los que tienen que

10 El urbanismo de las sociedades pobres se desarrolla igual que la construcción de las viviendas populares: materiales precarios, tecnologías obsoletas y progresivamente.

11 "La insuficiencia de servicios urbanos limita el aumento de la productividad de las empresas comerciales y las unidades familiares urbanas y, por lo tanto, la contribución de las ciudades al desarrollo económico." (Banco Mundial 1991:45).

ver más directamente con la calidad de vida se redefinirán (saneamiento, educación, salud).

- Con la reforma del Estado, que se vive en la región, toma impulso la discusión respecto de las modalidades de gestión de los servicios. La descentralización y la privatización son los ejes que conducen a la desnacionalización de los servicios y a la formación de mercados segmentados por tipos de servicios y a la conversión de ciudadano en cliente; pero también al incremento de la tensión entre una gestión cada vez más global de los servicios y una producción más local¹².
- Los servicios se incrementan conforme la sociedad evoluciona y la tecnología se desarrolla. En la actualidad, por ejemplo, con las necesidades de conectividad y de desarrollo de las finanzas, el número de los servicios ha aumentado.
- Los servicios no pueden pensarse aislados unos de otros. Antes el agua potable podía distribuirse de manera autónoma de la energía eléctrica y ésta independiente de la telefonía. Pero no solo que se han integrado unos servicios con otros, formando una verdadera trama integrada de servicios, sino que también los ámbitos han variado al extremo que hay un ensamble multinacional de servicios. Hay la interacción de los servicios entre ellos y en espacios con radios cada vez más amplios, que dan lugar a la conformación de 'red de redes', que se estructuran con múltiples centros, donde importa más la velocidad que el lugar (espacio).

El gobierno local

El cambio que vive el gobierno local en América Latina tiene que ver, por un lado, con el fortalecimiento de la sociedad local proveniente de la promoción de nuevos sujetos sociales como mujeres, indígenas, pobladores, ambientalistas, jóvenes, etc., así como de la renovación de los liderazgos.

Y, por otro, de la descentralización del Estado que lleva a la profundización de la vía municipal del gobierno local. Hay una hegemonía municipalista de la escena y poderes locales que provienen del incremento de los recursos eco-

12 El ejemplo de la telefonía es interesante: empresas transnacionales (españolas, francesas, norteamericanas) se asientan en nuestras ciudades gracias a los procesos de privatización e imponen las condiciones de producción a los gobiernos locales que les regulan gracias a los procesos de descentralización.

nómicos y de las competencias (vía transferencias) y de la ampliación de la representación-participación social¹³, que hace pensar en un retorno a la ciudad-Estado.

Esta tendencia produce, al menos, dos cambios importantes dentro de los municipios, que se expresa en:

- La existencia de dos modelos de gestión: el uno, de tipo empresarial, que busca normar la ciudad del mercado como salida a la crisis urbana; define al alcalde como gerente, delimita su ámbito de acción en los servicios y la eficiencia marca el pulso de la gestión. Y, el otro, de características participativas, pretende resignificar la ciudad de lo público como opción frente a los problemas urbanos; designa al alcalde como jefe de gobierno y su actividad pasa por múltiples competencias (servicios, representación).
- La modificación de la correlación de fuerzas entre el concejo municipal y la alcaldía. Se percibe una pérdida de poder de los concejos municipales correlativo al incremento de los ejecutivos municipales, que sigue a las respectivas tendencias nacionales. Además, tiene que ver con el peso que adquieren las empresas municipales, el desarrollo de los planes estratégicos, el impulso de los presupuestos participativos y la creación de mesas de concertación. En todos estos casos, no solo que cambian los contrapesos institucionales, sino que también hay un cambio en las formas de representación: de las modalidades político electorales a las funcionales, territoriales y gremiales.

Lo ambiental urbano

No se trata de un cambio en el tema, sino de la emergencia de lo ambiental como tema urbano, porque:

- Existe una mayor demanda y conciencia pública y privada;
- Los impactos ambientales que produce en la productividad de la ciudad, en la economía, en la calidad de vida de la población (por ejemplo, en la

¹³ Con la elección de los alcaldes de ciudad de México y de Buenos Aires, se cerró el ciclo de la representación y se abrió el de la participación. Se trató de los últimos alcaldes en ser electos de manera popular y directa (Carrión 1997).

- salud) y en la estética urbana, tienden a negar las funciones de la ciudad¹⁴;
- Existe un marco institucional y un conjunto de actores que reivindican el tema;
 - El proceso de universalización de las normas y de la presencia de nuevas tecnologías impone una lógica global en los mercados.
 - La agudización de la tensión existente entre los recursos naturales propios de la región y el manejo que pertenece, cada vez más, a un mundo globalizado y,
 - Su propuesta pretende ser la organizadora del conjunto del llamado ‘sistema artificial’, principalmente a partir del concepto de ciudad sustentable.

El suelo urbano

El suelo urbano y ciudad tienen una relación indisoluble, al extremo que algunas teorías las entendían como sinónimos. Se trata de una relación consustancial, porque es impensable la una sin la otra; no son lo mismo ni hay una determinación unívoca. Hay una relación asimétrica entre ellas que hace que la funcionalidad cambie a lo largo de la historia de la ciudad.

Si antes el suelo fue la variable explicativa fundamental, como soporte de las actividades urbanas, en la actualidad lo es menos. Mientras el desarrollo urbano fue inicialmente entendido desde la organización del espacio urbano — como del uso del suelo y densidad de población— en la actualidad lo es a partir del incremento de la productividad de la ciudad.

Por un lado, el suelo urbano es un freno para el desarrollo urbano y, por otro, es una variable menos significativa, porque en la era de la información, la distancia y la localización tienen menos relevancia que antes. Así, por ejemplo, se explica el paso de una centralidad única (estatal, pública y abierta) a una policentralidad (empresarial, privada y cerrada) en la que el espacio de los flujos supera al de los lugares (Castells 1998).

14 Por ejemplo, el transporte que contamina, lleva a políticas restrictivas en el servicio: prohibir la circulación vehicular en determinadas zonas o vías, o por el número de la matrícula.

La comunicación

Con la reurbanización (regreso a la ciudad construida), la internacionalización de la ciudad (la ciudad en red), el crecimiento de las urbes (distancias) y la complejidad social (concentración de la diversidad) se redefine la comunicación urbana. En el nivel urbano se observa un desencuentro entre medios de comunicación y ciudad que se expresa, al menos, en tres situaciones claras:

- Las relaciones interurbanas tienen bajos niveles de comunicación (conectividad); lo que explica que el continente sea de ciudades, pero no urbano.
- Hay problemas de comunicación entre la población, que crece aceleradamente, y la estructura urbana que se manifiesta en la marginación, fraccionamiento, aislamiento, ruptura del tejido social e imposibilidad de la población urbana para que potencie sus formas de socialización. Los habitantes pierden el derecho a la ciudad y a las posibilidades de ciudadanía, minando las bases de sustentación de la ciudad.
- La relación de los habitantes con el gobierno local se deteriora y distancia, al no existir canales institucionales de representación-participación, y porque los gobiernos conciben la comunicación social como una relación vertical del emisor al receptor y de culto a la personalidad que lleva a la pérdida de la condición de cohesionador social, entre otros.

Estos niveles de incomunicación añaden una nueva dimensión a la crisis urbana, por las restricciones que le impone a la condición de espacio privilegiado para la socialización y la mediación social. El proceso de construcción de un proyecto social para la ciudad requiere de una política de comunicación que rompa con el desencuentro señalado y parta de la consideración que todo pacto social urbano -para ser tal- requiere la incorporación de un proyecto de comunicación. La búsqueda de una nueva articulación entre lo urbano, la ciudadanía y lo municipal no podrá llegar si no se tienden los respectivos canales de comunicación. Y lo deberá hacer en un contexto de internacionalización de la ciudad, que le exige trastocar el antiguo enclaustramiento conceptual -como sociedad local- a uno del tipo de sociedad urbana a escala mundial. Toma peso el tema de las identidades e integración social, la participación y representación popular, la rendición de cuentas, el carácter de la inversión urbana y la tecnología, entre otras.

La violencia urbana

Si bien la violencia urbana ha existido desde que se constituyó la ciudad, es difícil desconocer que durante estos últimos años se ha convertido en uno de los temas más importantes de la urbe latinoamericana.

- La región se ha convertido en el continente más violento del mundo y ha construido un territorio unificado para las operaciones delictivas¹⁵. Al momento, según las encuestas de opinión en las principales ciudades latinoamericanas, la seguridad se ha convertido en la principal demanda de la población, en un factor de organización de la ciudad y en componente significativo de la productividad urbana.
- El peso adquirido por la violencia tiene que ver, entre otras cosas con: 1. Las nuevas formas que asume. 2. El incremento alarmante de su magnitud 3. La transnacionalización del delito. 4. El desarrollo tecnológico y 5. El incremento de los niveles de organización. Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región, pero con peculiaridades y ritmos de intensidad propios a cada urbe y cultura.
- A los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda, de gobernabilidad urbana, etc., se debe incorporar el de las violencias.
- La violencia urbana se expande cada vez con mayor fuerza en las ciudades de la región, provocando mutaciones manifiestas en las urbes latinoamericanas. Allí están las transformaciones en el urbanismo (amurallamiento de la ciudad, en nuevas formas de segregación residencial), en los comportamientos de la población (angustia, desamparo), en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las urbes, amén de la reducción de la calidad de vida de la población.
- El impacto mayor de la violencia en la ciudad tiene que ver con la erosión de la esencia de la ciudad, en una triple dimensión: reducción de la condición de ciudadanía (menos solidaridad, participación y más exclusión, segregación), disminución del tiempo urbano (horarios restringidos) y reducción del espacio de la ciudad (principalmente el de encuentro).

15 En 1980, América Latina tuvo una tasa de 12.8 homicidios por cien mil habitantes; en 1991 subió a 21.4 y en 1999 al 24.6. Esto significa que en 20 años duplicó la tasa promedio de homicidios para la región.

Pobreza urbana

América Latina que se caracterizó por tener ‘ciudades de campesinos’ dio paso a las ‘ciudades de pobres’. Hoy esta imagen rural de la ciudad, propia de la urbanización de los años cincuenta, no tiene cabida. Se vive un proceso de urbanización de la pobreza en donde el 62% de los pobres están localizados en las ciudades; convirtiéndola en el escenario más significativo de la polarización o desigualdad social.

Hay un desplazamiento de los empleos del sector productivo de bienes hacia los servicios y un componente mayor de informalización (subempleo) y terciarización, que produce una reducción importante del empleo e ingresos estables. También, un cambio en el rostro de la pobreza: la pobreza se ha feminizado y envejecido, hay un mayor número de pobres y mayor intensidad de pobreza, la periferia y la centralidad son bolsones de concentración de los pobres.

La planificación urbana: la crisis

La planificación urbana nació en Inglaterra a mediados del siglo pasado, en el contexto de la Revolución Industrial, para mitigar los efectos ‘ambientales’ que el crecimiento urbano produjo en la población, debido al traslado de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad.

Su enfoque estuvo encaminado a incentivar los cambios de uso de suelo y las densidades de población, a través de los conceptos de zona homogénea (un uso del suelo permitido en un mismo espacio) y de código de construcción moderno. De esta manera, se buscaba, por razones de salud pública, garantizar la separación de la industria y el comercio de las zonas residenciales, así como reducir las densidades de población. El concepto de área homogénea, vinculado al de cuarentena, permitía reducir los efectos sanitarios que la contaminación, las plagas o los incendios, causaban.

Con el paso del tiempo, esta motivación central de la planificación cambió gracias a los avances de la salud pública. Con ello la noción de la zona homogénea perdió sentido y más bien se convirtió en una ‘externalidad’ económica que debe reducirse¹⁶. La productividad de la ciudad se convierte en la preo-

16 La separación de las funciones urbanas incrementa los costos de la ciudad, sobre todo los referidos a los servicios y a la transportación.

cupación central de la planificación, donde la zona homogénea incrementa los tiempos de viaje, hace más distantes las actividades urbanas, impone restricciones a la industria de la construcción y al capital de promoción.

La planificación urbana tradicional entró en crisis y apareció la planificación estratégica como salida. De la propuesta normativa, se pasó a la búsqueda de una visión estratégica de ciudad, compartida por los actores de una ciudad que exige competencia y, por tanto, regulación mercantil.

La nueva planificación urbana busca recuperar su condición de vértice ordenador de la ciudad, pero bajo un criterio policéntrico, donde la motivación no sea el 'sueño de un orden' homogeneizador, sino más bien, la posibilidad de construir 'múltiples órdenes'. Ello supone que la planificación pase de física a estratégica; de uniformadora a integradora, que se la conciba como un proceso en el que la planificación-gobierno guíen la gestión urbana desde una perspectiva de largo plazo y no teleológica.

Por otro lado, se debe reconocer la realidad de la escena local, que se compone de múltiples poderes locales, originados desde instancias diversas: público (central, provincial, local), privado (empresas, ONG) y comunitario (gremial, barrial). Este cúmulo de poderes locales se inscribe en el denominado complejo institucional, que puede asumir la forma de un modelo articulado (Quito) o desarticulado (Guayaquil) de gestión urbana.

Esta doble determinación de la búsqueda múltiples órdenes y de la existencia de un complejo institucional debe llevar:

- A la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, que sea 'parte de' y aporte a un proyecto nacional. Esto significa, que no es un plan municipal sino del conjunto, y por lo tanto consensuado, de la urbe. Es una propuesta compartida de ciudad.
- La gran ciudad en construcción debe tener como base la cooperación público-privada-comunitaria. Esto significa la necesidad de pensar en propuestas integradoras y no excluyentes.
- Todo será vano si no se cuenta con una ilusión movilizadora y un liderazgo personalizado fuerte, que sea capaz de aglutinar y movilizar la población¹⁷.

17 Los ejemplos más interesantes son: en las ciudades de los países desarrollados está Barcelona, que impulsa su gran motivación a partir de los Juegos Olímpicos con Pasqual Maragall a la cabeza; y, en América Latina, la ciudad de Lima con el liderazgo del alcalde Barrantes, a mediados de los años ochenta, cuando propone su política de desarrollo desde un vaso de leche. DESEPAZ en Cali, Colombia, también.

- Tener una visión de totalidad y de largo plazo en la construcción de una voluntad colectiva. De allí que los componentes de esta propuesta, primero, estén relacionados y, segundo, sean vistos dentro de la unidad.

Algunos lineamientos estratégicos o ciertos componentes de la sustentabilidad, que se deberían tomar en cuenta:

Fortalecimiento de la base económica

Si se concibe que los objetivos económicos de largo plazo son sostenibles (caso contrario terminarían negándose) se llega a la conclusión de que las buenas políticas económicas -para ser tales- deben ser sostenibles. En otras palabras, que una buena política económica es una buena política ambiental; lo cual, a su vez, nos lleva a concluir que una buena política ambiental tiende a mejorar la economía¹⁸. De allí que la pobreza y el lento crecimiento erosionen la sostenibilidad; lo que es lo mismo, la reducción de la pobreza mejora el ambiente y la sostenibilidad. Ello supone una reconversión económica que tenga sustento en la vocación productiva de la zona, pero también en la innovación de actividades y servicios, que lleven a mejorar el posicionamiento y la competitividad de la ciudad. En mercados globalizados y de fuerte competitividad, la especialización productiva es fundamental.

Una ciudad abierta al mundo

Promover e integrar la ciudad al mundo significa redefinir su centralidad en un contexto que desborda el ámbito nacional. Es un cambio significativo de su concepción, porque sus tradicionales funciones y competencias (generador de servicios para el cantón) son transformadas y porque tiene que atraer -entre otros- inversiones, productos, información, consumidores y profesionales, y además, exportar productos, servicios, cultura que las personas y las instituciones proveen. En otras palabras, tiene que generar las condiciones de competi-

18 "Según una estimación, una epidemia reciente le costó a la economía peruana alrededor de \$1.000 millones, es decir, más del triple de lo que el Perú invirtió en abastecimiento de agua y saneamiento durante toda la década de 1980" (Banco Mundial 1991:17)

vidad (conectividad, flexibilidad institucional, innovación tecnológica y cultural, calidad de vida) y posicionamiento.

La integración social

La ciudad excluye a muchas personas de los beneficios que crea, la pobreza restringe a una parte importante de la población de las más elementales condiciones de vida, las creencias e identidades colectivas se redefinen, tanto sobre la base de nuevas centralidades políticas como de la mercantilización de las relaciones sociales. Pero también la política y lo político reducen su condición de elementos unificadores de la vida social, y resignan su cualidad de articuladores de las diferencias. Si la ciudad no llega a todos los habitantes, si el mercado segrega y si la política excluye no se puede concebir la existencia de una real 'ciudadanía'. De esta manera, la integración social solo será posible si se reconstituye y recupera la categoría de ciudadanía. Porque el concepto de ciudadanía hace alusión a la participación plena en la economía (tanto en el consumo como en la producción), en la política (representación, legitimidad) y en la cultura (múltiples identidades).

El marco institucional

En un contexto institucional donde existen problemas de centralización, dispersión de poderes, poca participación y representatividad, y una acción sectorializada, es imprescindible replantear su organicidad. Mucho más si los sectores que toman las decisiones no han logrado asumir el tema con la urgencia que el caso amerita. Es necesario generar 'flexibilidad institucional' en el que se contemple un marco normativo y legal nuevo, el impulso a los procesos de descentralización integrales, la necesidad de institucionalizar formas de participación de la población (v.gr. el presupuesto participativo, consejos verdes) y de ampliación de las formas de representación (v.gr. de género, pobladores).

El medio ambiente

El modelo de ciudad vigente se fundamenta en el despilfarro: se consume más energía, agua, suelo del necesario. Introducir el concepto de racionalización y

ahorro energético, a través de transformar la lógica expansiva de la ciudad (recentralización en vez de expansión), de reducir y reciclar los residuos sólidos (defensa del consumidor), de mejorar el mantenimiento de los servicios (eliminar el desperdicio), etc., es necesario.

Mejorar la conservación del patrimonio natural, de los parques, jardines y de espacios públicos. La calidad urbana debe tener un peso mayor, surgida de la revalorización de la ciudad, porque a nadie le gusta vivir en ciudades feas, nadie se identifica con ellas y la calidad de vida es mala. Esta revalorización de la calidad urbana tiene que venir en una triple consideración: ambiental, social y estética. Esto significa, intervenir en la solución funcional de los problemas, sin descuidar las relaciones sociales y la resolución estética.

Se requiere un proceso de transformación cultural en el que aparezca una nueva relación entre el hombre y la naturaleza, que lleve a construir una cultura ambiental: cultura de riesgo, de comportamientos para no ensuciar, formación ambiental y participación ciudadana en la mejora de la calidad de vida. Además, desarrollar una reglamentación, porque, tal como señala el Banco Mundial, “el mercado no prevé ningún mecanismo para que las personas afectadas puedan participar en las decisiones de la firma y obligarla a pagar el costo del caso y reducir sus emisiones”.

Reducción de la contaminación aérea (principalmente vehicular), de agua (tratamiento de los ríos), suelo y paisajística. Hacer proyectos que disminuyan los impactos ambientales. Formular una ley del consumidor que vele por la calidad de los productos, que consuma menos energía, que produzca menos contaminación y que propenda a la disminución de la cantidad de basura que produce.

Este conjunto de temas deben estructurarse en la siguiente triada: lo simbiótico que conduce a la integración social; lo simbólico que permite múltiples identidades; y lo sostenible que lleva a la integración ambiental. De esta manera, la ciudad sostenible será aquella que produzca más ciudad para más ciudadanos y más ciudadanos para más ciudad.

Los nuevos conceptos

Partiendo de la hipótesis que nos encontramos viviendo en una nueva ciudad (objeto empírico), es deseable, como así ocurre, que repensemos la ciudad en América Latina. Por ello han empezado a desarrollarse nuevos conceptos que tienden a explicar los nuevos fenómenos y realidades urbanas.

La ciudad originalmente entendida a partir de temas como el crecimiento periférico, la 'metropolización', la renta del suelo, entre otros, tiende a ceder ante las nuevas preocupaciones del desarrollo intra e interurbano, del gobierno de la ciudad, de las modalidades de producción de los servicios, de la competitividad y del posicionamiento de la ciudad, entre otros.

En otras palabras, nace un nuevo concepto de ciudad que requiere de una nueva terminología: competitividad, globalización, planificación estratégica, etc.

En este contexto, los grandes saltos conceptuales se producen en una doble dimensión: por un lado, con el apareamiento de las visiones de la ciudad como un bien estratégico (economía) y como actor (sociopolítico) y, por otro lado, la ciudad como un espacio socio-comunicacional (cultural) e informacional, que conduce a la concepción de ciudad en red, que supera a la concepción como frontera.

Bibliografía

Banco Mundial

1991 *Política urbana y desarrollo económico: un programa para el decenio de 1990*, Washington.

Borja, Jordi

1994 *Barcelona, un modelo de transformación urbana*, ed. PGU, Quito.

1998 *Democracia local: descentralización del Estado, políticas económico-sociales en la ciudad y la participación popular*, ed. Ajuntament de Barcelona, Barcelona.

Borja, Jordi y Manuel Castells

1998 *Local y Global*, Ed. Taurus, Madrid.

Carrión, Fernando

1994 De la violencia a la seguridad ciudadana, *Revista Pretextos*, Ed. DESCO, Lima.

1998 La constitución de un Estado descentralizado, en *Descentralización territorial y su impacto en la gestión local*, Ed. ESAP, Cali.

- _____ y Dörte Wollrad (comp.)
 1999 *La ciudad, escenario de comunicación*. FLACSO, Quito.
- _____ (comp.)
 2000 *Centros históricos en América Latina*. UNESCO-BID, Quito.
- Castells, Manuel
 1997 *La Era de la Información*, Alianza Editorial, Madrid.
- Finquelievich, Susana (comp.)
 2000 *Ciudadanos, a la red*. CICCUS- La Crujía, Buenos Aires.
- Hábitat
 1986 *Global report in Human Settlements*. Oxford.
- García Canclini, Néstor
 1997 *Imaginario Urbanos*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Martner, René
 1995 *Revista EURE*, Santiago.
- Randolph, Rainer
 2000 Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red, en: Susana Finquelievich, (comp): *Ciudadanos, a la red*. CICCUS-La Crujía, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia
 1999 *La ciudad global*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Sassen, Saskia y Sujata Patel
 1996 Las ciudades de hoy: una nueva frontera, *Era Urbana*, Vol. 4, Número 1. PGU, Quito.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez
 1994 Las fuentes de la urbanización y del crecimiento urbano de la población de América Latina; *La Era Urbana*, Vol. 2, Número 3. PGU, Quito.

El regreso a la ciudad construida. La recuperación de la ciudad

Luis González Tamarit

Crecimiento extensivo vs. crecimiento intensivo

Los procesos de urbanización que conoce el mundo, en los últimos 30 años, son generalizados en todos los países. Aun cuando las causas de índole económica y social son muy diversas, las consecuencias son comunes y evidentes por doquier. El mundo es cada vez más urbanizado, la proporción de población que reside en núcleos medios y grandes es mayor, los modos de vida tienden a homogeneizarse siguiendo pautas urbanas, la distribución clásica entre lo urbano y lo rural carece de significación en muchos ámbitos. Lo metropolitano aumenta su significación. Los problemas que afectan a las ciudades muestran crecientes similitudes entre unas y otras, aun cuando la escala introduzca rasgos diferenciales significativos.

Estos procesos de urbanización, con causas diferentes y manifestaciones propias en cada país podrían, de forma resumida, substanciarse en dos grandes hechos, dos manifestaciones muy generalizadas:

- La extensión de las formas de la vida urbana, entendida en términos de homogeneización creciente de los modos de satisfacer necesidades básicas, de relacionarse y sobre todo de consumir. Extensión en cualquier caso desigual.
- El incremento de la población residente en aglomeraciones urbanas, y más en concreto el crecimiento de las ciudades, inducidos por la expansión demográfica y por los procesos de emigración del campo a la ciudad.

El resultado: la mayor parte de la población del mundo es ya, al menos por su ubicación, urbana. Para el año 2000 se preveía que alrededor del 50% de la población mundial viviera en ciudades. Incluso continentes como África, representativo durante mucho tiempo del paradigma de la ruralidad, lo es cada vez menos. Más del 50% de la población africana vive en núcleos de dimensión media y grande. Surgen grandes aglomeraciones urbanas como El Cairo o Lagos que nada tienen que envidiar por su dimensión demográfica y por sus problemas a cualquier 'ciudad' en otro continente.

En América Latina el crecimiento urbano iniciado a ritmo muy vivo a final de la década del 50, sufrió una aceleración notable en las siguientes décadas, aunque el fenómeno parece, en este momento, atemperado. Los resultados son ya conocidos. Junto a la inferencia estadística de tener tasas de urbanización de las más altas del mundo, está el hecho, que parece más relevante, de presentar un cúmulo de ciudades de gran dimensión, plagadas de déficits, funcionamiento ineficiente, y que se encuentran necesitadas de profundos replanteamientos en sus formas de organización y administración. Ciudades que con frecuencia no parecen ser tales, sino grandes conglomerados urbanos faltos de estructura aparente, con problemas de integración, instalados en el conflicto, etc. Aglomeraciones urbanas de periferias casi infinitas, de centros urbanos con frecuencia abandonados física y socialmente a la ruina; a la tugurización, a veces colapsados por una acumulación de problemas físicos y funcionales. Pero al mismo tiempo, ciudades preñadas de virtualidades para el cambio, con poblaciones jóvenes y dinámicas, con redes sociales eficaces, en las que nuevas formas de organización social ensayan su virtualidad; ciudades con una gran complejidad funcional, cada vez más reivindicativas frente a los poderes centrales.

Situación propicia para la reflexión sobre los límites del crecimiento y sobre la acción recuperadora. Momento que debe ser entendido como una oportunidad histórica para introducir cambios en las formas de concebir y proceder sobre la ciudad por parte de los agentes sociales que tienen responsabilidades o competencias sobre la administración de la ciudad, con especial referencia a los poderes públicos. Una de las ventajas de la globalización es que, junto a la extensión casi universal de las formas de consumir o de relacionarse, favorece una generalización de las aspiraciones de la población hacia formas de vida de mayor calidad. En el momento actual significa el derecho a ciudades más eficientes, que funcionen mejor, o ciudades más justas. Esta aspiración será, sin duda alguna, una reivindicación creciente de la población en las próximas décadas.

El momento actual debería ser aprovechado para intentar una reformulación de la visión y de las estrategias de recuperación de la ciudad construida, que persiga extraer las potencialidades que encierra su estado actual. Tal vez estemos ante un nuevo momento de la planificación urbana, una nueva forma de concebir las políticas sectoriales urbanas, que aun cuando tengan formulaciones diferenciadas, partan de objetivos comunes, integradores, consensuados, globalizadores, que consideren, por ejemplo, aspectos relevantes del discurso actual sobre la ciudad sostenible.

Las ciudades seguirán desarrollándose, incluso es probable que aún tengan que ampliar sus límites en el futuro próximo. Pero esta vez sería una grave dejación de responsabilidad, por parte de quienes tienen la competencia, que este proceso se produjera de forma 'natural' u organizado por las fuerzas que operan en el mercado, sin algún tipo de posición respecto a cómo debe producirse esa evolución, que en el momento actual debe entenderse como pronunciamiento respecto a qué hacer con la ciudad existente. Cómo considerarla y actuar sobre ella para diseñar respuestas que consideren sus potencialidades, sean estas arquitectónicas, urbanísticas, económicas o sociales.

La recuperación de la ciudad construida

Un esquema posible de reflexión que facilite posicionarse sobre el futuro de la ciudad, y permita formular objetivos a perseguir en la evolución que ésta tendrá en las próximas décadas, debería centrarse en la consideración de algunas cuestiones cruciales en el contexto de la discusión sobre el regreso a la ciudad construida:

- en primer lugar, la necesidad de recuperar el patrimonio edificado, por las potencialidades que encierra para resolver los problemas, los déficits, las carencias que manifiesta la ciudad e, incluso, por su capacidad para elevar de forma notable la calidad de vida de la gente.
- en segunda instancia, si la ampliación de los límites de la ciudad aún resultase inevitable, ésto debe producirse siempre de forma planificada, en ningún caso sin avanzar en la resolución de la primera cuestión. No resultaría coherente planificar el crecimiento de la ciudad sin actuar al mismo tiempo sobre la ciudad construida, porque la experiencia demuestra que una parte significativa de las necesidades que justifican el crecimen-

to en extensión (vivienda, equipamientos...) pueden y deben resolverse en la ciudad ya construida. En un escenario futuro y probable de contención del crecimiento demográfico, parece una posición casi de sentido común.

- cuestión básica es la del poder local, entendido en términos de capacidad real para decidir y de disponibilidad de recursos para acometer las acciones. Sin resolver en términos equilibrados esta cuestión, es difícil diseñar una política para la ciudad en cualquiera de los aspectos que podamos considerarlos: equipamientos, vivienda, transporte. Esto conduce a una reformulación de la relación de poder político entre administración local (los municipios) y las autoridades centrales, que en el estado actual resulta insatisfactoria para enfrentarse a los retos que el futuro nos depara en el gobierno de nuestras ciudades. La centralidad de lo local necesita ser reconocida en términos políticos y económicos.

El hilo conductor de este documento pretende llamar la atención sobre la necesidad de reflexionar y diseñar fórmulas sobre la recuperación del patrimonio edificado sin cuya resolución no es realista pretender el regreso a la ciudad. Pero, el propio concepto de patrimonio edificado y su recuperación exige algunas precisiones.

No se refiere sólo al patrimonio edificado de mayor valor o significación arquitectónica o artística (entiéndase monumentos) sino al conjunto del acervo edificado durante el transcurso del proceso, más o menos largo, de formación de la ciudad, cuyo resultado indica que lo 'doméstico' prima, en volumen, sobre lo monumental.

La recuperación puede efectuarse para usos de amplio espectro, existentes o cuya implantación sea necesaria para cubrir déficits. Una de las tesis es que el uso residencial puede considerarse como un adecuado 'motor para la recuperación', aspecto clave o substancial aunque, por lo general esté poco desarrollado y sea considerado con frecuencia como un 'asunto del todo privado'. Por otra parte las actuaciones que se dirijan al patrimonio edificado deben comprender acciones de mantenimiento, mejoramiento o rehabilitación en sentido estricto.

Pero la ciudad construida no es sólo el centro histórico. Una política de recuperación global de la ciudad debe reflexionar y diseñar instrumentos de intervención sobre el resto de elementos de la misma. Así los primeros ensanches, que en muchos casos forman parte de la ciudad histórica, en América Latina sobre todo, los desarrollos posteriores, lo que en términos europeos se suele ex-

presar como la periferia, deben también ser contemplados como campo de las acciones de recuperación. Porque ahí reside la mayoría de la población.

Por lo que se refiere al centro histórico la acción debe saber combinar la rehabilitación o intervención edificatoria destinada a implantar usos (preexistentes o de nueva creación) respetando los valores arquitectónicos esenciales de los edificios, garantizando su funcionalidad, adecuados a los requerimientos actuales, con la sustitución selectiva de inmuebles irrecuperables o la edificación de nueva planta en terrenos vacantes, lo que introduce el debate sobre la presencia de ejemplos de arquitectura contemporánea en la ciudad histórica.

La visión de la ciudad construida referida solo a lo estrictamente inmobiliario resultaría una reducción empobrecedora. El espacio público debe ser considerado como parte muy substancial de esa herencia. Por tal habría que entender calles, avenidas, plazas, jardines, parques u otras zonas libres que con frecuencia aparecen en la trama urbana y cuya relación con la población es muy estrecha. La intervención en los mismos, tiene efectos multiplicadores sobre la trama edificada del entorno y conecta directamente con las expectativas de la población, forman parte del imaginario de calidad de vida al que aspira la gente. Además, muchas actividades de la población, en parte intangible pero en parte también mensurables, se desarrollan en ese 'marco para la vida' que es el espacio público: el crisol de la cultura urbana.

Los aspectos medioambientales referidos a cuestiones como la polución atmosférica, el ahorro energético, el aislamiento termo-acústico, la racionalización en el consumo de agua, el control de los residuos sólidos o de las aguas servidas o la presencia del verde en la ciudad, no constituyen (aunque a veces pueda parecerlo por el tratamiento de los medios) una moda en el momento actual de preocupación sobre la ciudad, sino que hay un acuerdo generalizado entre los expertos urbanos en considerar estas cuestiones como necesitadas de una resolución equilibrada si de verdad se quiere afrontar el reto de la recuperación de la ciudad.

La recuperación no debe considerarse solo como la práctica que desarrolla obras destinadas a mejorar o poner en valor aspectos físicos. Tampoco debe pensarse que los aspectos de refuncionalización son el único complemento a tener en cuenta. La recuperación de la ciudad es siempre un proyecto de gran complejidad en cuyo contenido deben figurar metas de tipo cultural, en sentido amplio. Crear cultura de la ciudad significa, entre otras cosas, que habría que esforzarse por estructurar una demanda social que aspirase, como expectativa de calidad de vida, a residir en una ciudad recualificada dotada de servicios

y equipamientos, cuidada en lo arquitectónico, integrada en lo urbanístico, estéticamente equilibrada. Se debería fomentar la vinculación del sector inmobiliario a la práctica rehabilitadora como garantía de la existencia de oferta suficiente. Fijarse como objetivo que tanto demanda como oferta manejen conceptos similares cuando se piensa en resolver necesidades residenciales en el marco de la ciudad construida.

Conocer aquellas experiencias que acompañan las políticas de recuperación con programas de integración social y de formación para el empleo es de gran importancia, cuando la práctica recuperadora afecte a colectivos sociales vulnerables, de manera que la mejora física y funcional del hábitat se completa con acciones sociales educativas, de salud y de capacitación profesional, con el objetivo de crear condiciones globales que garanticen una mejora substancial de la calidad de vida, una ruptura de las circunstancias sociales y económicas que generan o acompañan al problema residencial.

Crear cultura de la ciudad que favorezca su recuperación es difundir las acciones que se desarrollan mediante la práctica del fomento y la difusión, con el objetivo de generar entre la población un estado de opinión positivo ante este tipo de acciones.

La expresión de todas estas ideas y objetivos manifiesta que el diseño de una estrategia que trata de dar respuesta a estos aspectos es una cuestión de gran complejidad que necesita definirse y aplicarse sobre la base de un consenso social amplio como garantía, entre otras cosas, de integración de los diversos intereses. El papel de la administración pública es, en consecuencia, decisivo. Cualquier intento de afrontar esta tarea recuperadora que no sea impulsada por la administración pública está destinada al fracaso, puesto que no se trata de corregir, mediante retoques, las disfunciones que genera un modelo, el de mercado, sino de introducir cambios substanciales en su funcionamiento, asunto que sólo pueden abordar los poderes públicos. Otra cuestión, no menor, es definir el carácter que la intervención pública debe tener, que en principio deberá responder a criterios de heterogeneidad en las fórmulas, flexibilidad en la aplicación, consenso social y político y cofinanciación con el sector privado. Una parte de los fondos necesarios para acometer estrategias de este tipo deben venir necesariamente del sector público. Esta visión obligará a introducir cambios sustanciales en los instrumentos legales, jurídicos, que enmarcan la acción pública y la acción privada en la ciudad, las competencias y los límites de la intervención.

Una de las tesis de esta comunicación es resaltar la importancia que para los propósitos de la recuperación urbana tiene la política de vivienda, entendida como la definición por la administración pública de estrategias inmobiliarias de contenido básico residencial y con objetivos sociales. La práctica de su ejecución será con el concurso de los agentes privados (propietarios, residentes, promotores, constructores, entidades financieras, etc.). Uno de los mayores errores cometidos con el empuje de la ola neoliberal, por las desastrosas consecuencias que para la situación del alojamiento y para la ciudad ha tenido, fue considerar la cuestión del alojamiento como un asunto estrictamente privado a resolver en el marco de la relación entre oferta y demanda. Un asunto en el que a la administración pública solo le correspondía, si acaso, la acción asistencial para determinadas situaciones vinculadas casi siempre al concepto de emergencia.

Lo que aquí se propugna es la recuperación actualizada a los nuevos tiempos, de una vieja tradición de la política de vivienda, tanto europea como latinoamericana, entendida como competencia propia de la administración, por cuanto constituye un instrumento privilegiado de intervención y de recuperación en la ciudad, muy conveniente por su influencia directa en aspectos como:

- la regulación de los modos de funcionamiento del mercado del suelo urbano y del mercado inmobiliario (control sobre el crecimiento y ordenación de la ciudad).
- la resolución digna del problema del alojamiento de colectivos sociales desfavorecidos.
- la contribución a la fijación de población en el caso de los centros históricos, y en cualquier caso por su capacidad potencial de favorecer la heterogeneidad social.
- la recuperación del patrimonio edificado, extrayendo interesantes virtuales del mismo y atemperando así en determinadas circunstancias el proceso de extensión de la ciudad.
- la creación de una nueva cultura urbana basada en la valoración y el respeto hacia la ciudad heredada que trascienda una visión, demasiado extendida, de la ciudad como campo de Agramante de las prácticas inmobiliarias de los agentes privados.
- la garantía de integración de políticas sectoriales en el marco de la planificación, que es una competencia irrenunciable de la administración pública.

- la posibilidad de poner en marcha políticas de acuerdo y consenso con los principales agentes económicos y sociales que operan en el sector inmobiliario urbano.
- la garantía de la aplicación de recursos económicos y la integración de otro tipo de recursos en operaciones cuyo atractivo inicial para la iniciativa privada suele ser escaso.

Por tratarse, en suma, para el caso tan frecuente de ciudades desarticuladas en lo urbanístico y desestructuradas en lo social, de un instrumento muy útil para desarrollar una acción correctora de desequilibrios e integrador de las soluciones, condiciones indispensables en una estrategia de recuperación de la ciudad.

Un ejemplo de práctica de recuperación inmobiliaria residencial de la ciudad construida. El caso de Andalucía

Andalucía constituye una de las diecisiete regiones autónomas de España. De las de mayor dimensión por su superficie, alrededor de 90.000 km. y desde luego por su población, en torno a los 7,5 millones de habitantes. Administrativamente organizada en ocho provincias y 700 municipios, cuenta con su propia administración, la Junta de Andalucía, con competencias en multitud de materias. Por su nivel de desarrollo económico es, sin embargo, una de las regiones con indicadores más desfavorables en el conjunto de la Unión Europea, con un producto interior bruto de aproximadamente, 10.000 USD, lo que es un nivel muy bajo para una región europea, cuya media se sitúa en torno a los 18.500 dólares americanos.

Desde el punto de vista administrativo posee competencias plenas desde 1983 en materia de planificación urbana y, desde 1984, en política de vivienda.

La experiencia que se describe en este punto se refiere al enfoque conceptual que ha presidido, desde el año 1984, la reflexión y la acción sobre la ciudad construida, en términos de política residencial y más en concreto de rehabilitación inmobiliaria.

Un primer aspecto a aclarar es la larga tradición en España de la planificación urbanística con un fuerte arraigo en la práctica administrativa, en todos los niveles de la administración pública, especialmente en el municipal. Es significativo el hecho que los municipios españoles, sobre todo a partir de las primeras elecciones democráticas del post-franquismo en 1979, se marcaron co-

mo una cuestión política prioritaria la elaboración y aprobación de planes de urbanismo de diversos tipos, con el objetivo de someter a bases racionales y consensuadas la ordenación y el desarrollo urbanos, así como el régimen jurídico de uso del suelo. De hecho, hoy la totalidad de los municipios andaluces disponen de planes de urbanismo que regulan la actividad inmobiliaria en relación con la ocupación y uso del suelo. Estos planes se actualizan periódicamente o cuando surgen circunstancias nuevas que obligan a replantear algunas de sus determinaciones. Existen también planes de ámbito superior al municipal, en el caso andaluz denominados planes subregionales, que desde una óptica de carácter territorial establecen preceptos para la protección del medio físico, la construcción de grandes infraestructuras, la localización de actividades productivas de alto impacto, etc. Al margen de esta noticia, lo relevante es cómo la planificación es considerada siempre, con carácter previo o como mínimo simultáneo, una opción vinculada a la intervención en la ciudad a la que confiere racionalidad, eficacia y transparencia democrática. La planificación fue contemplada como instrumento de definición del interés común y de articulación con la acción privada.

La intervención rehabilitadora patrocinada por la administración pública, que se ha desarrollado en Andalucía desde 1984 sobre el patrimonio arquitectónico existente o sobre terrenos estratégicos de la trama urbana consolidada (cuando la sustitución era inevitable) persigue tres objetivos instrumentales principales:

- mejorar las condiciones de alojamiento de la población residente
- recuperar el patrimonio edificado adaptándolo física y funcionalmente a las necesidades residenciales actuales
- tratar de consolidar sobre bases de eficacia, la trama urbana.

La rehabilitación constituye una opción clara de la política de vivienda andaluza y un instrumento estratégico de primer orden para la recuperación de la ciudad. Desde 1984 se han diseñado programas específicos cuya aplicación está permitiendo resolver el problema de la vivienda a miles de familias y rehabilitar o mantener otros tantos edificios.

En Andalucía, con el apoyo de la administración pública, desde 1984, se han rehabilitado alrededor de 150.000 viviendas (de las cuales 120.000 con la ayuda exclusiva de la administración regional -la Junta de Andalucía- y 30.000 con apoyo conjunto de la administración autonómica y la administración cen-

tral). A esta cifra habría que añadir otras, no evaluadas con precisión, desarrolladas por la incitativa privada y por los propios municipios, cuyo sumatorio se estima en una cantidad equivalente a la cifra citada.

Este esfuerzo rehabilitador quedó plasmado en los últimos 'Planes Andaluces de Vivienda', con los datos siguientes:

Plan 1992/95	el 33% de las actuaciones de vivienda definidas en el Plan se desarrollan por la vía de la Rehabilitación (38.000 actuaciones)
Plan 1996/1999	el 43% (60.000 actuaciones)
Plan 1999/2002	el 53% (83.000 actuaciones)

En esta práctica de recuperación del patrimonio subyacen algunas ideas que conviene explicitar. Así:

- la opción por la utilización del potencial inmobiliario que ofrece el patrimonio edificado.
- la visión amplia y flexible del concepto recurso, que trasciende su referencia exclusiva a lo económico. Recurso entendido como patrimonio existente, fuerza de trabajo disponible, ayuda mutua, capacidad de gestión, etc., que se procura aplicar siempre a la actuación a desarrollar.
- la concepción de la vivienda como solución flexible que se genera en el marco de un proceso social que trata de dar una respuesta ajustada de partida, evolutiva en el tiempo al problema del alojamiento.
- el tema de la escala de la intervención, no rehuyendo por sistema y por razones de eficacia el desarrollo de múltiples pequeñas actuaciones.
- el cuidado de las soluciones técnicas mediante el control público de los proyectos y las direcciones facultativas.
- la participación directa de los usuarios en el diseño y ejecución de las intervenciones.
- el papel activo de la administración pública en la programación y ejecución de las actuaciones, correspondiendo la gestión cada vez más a los municipios.
- la oportunidad de considerar la vivienda, en el caso de algunos colectivos sociales como recurso útil para resolver otros problemas sociales (paro, pobreza, etc.) no estrictamente inmobiliarios.

En el campo de la rehabilitación han surgido programas diferentes por sus objetivos y sus contenidos que configuran, un panorama de respuestas diferenciadas a situaciones diversas. Programas que han experimentado una evolución en el transcurso del tiempo, tanto en los aspectos procedimentales como en los contenidos y en los objetivos, que han tendido a una mayor diversidad y complejidad, de acuerdo con el propio cambio en la demanda.

A modo de ejemplo se puede dar noticias de tres programas definidos por la administración autonómica (de un total de diez programas diferentes) que pueden ser indicativos de una escala de valor de lo patrimonial (de lo más a lo menos valioso).

- *Actuaciones Singulares.* Este programa desarrolla actuaciones de rehabilitación pública directa sobre edificios de interés arquitectónico que es la mayor parte de los casos o construcción de nueva planta sobre terrenos estratégicos de la trama urbana consolidada. Cuando se trata de rehabilitación, el uso preexistente del edificio sobre el que se actúa puede no haber sido residencial (escuelas, cuarteles, fábricas, etc). En todos los casos el destino final es el de vivienda arrendada a familias necesitadas de bajo nivel de ingresos. Familias del barrio preferentemente. Cada vez con más frecuencia las actuaciones incorporan locales para actividades sociales o culturales al servicio de la ciudad o el barrio. En unos casos los edificios y las viviendas son propiedad de los Municipios y en otros de la Junta de Andalucía (la mayoría de las veces), que los administran, pudiendo ser vendidos a los inquilinos transcurrido un número de años.

Por este procedimiento se han obtenido desde 1984, 2400 viviendas, con un coste global aproximado de 14.400 millones de pesetas (equivalentes a 80 millones de dólares USA del año 2000) y con un monto de ejecución en torno a los 6 millones de pesetas (33.000 USD)¹.

Se trata de actuaciones de alto impacto, muy relevantes, que han permitido ensanchar el horizonte de los modos de recuperar el patrimonio edificado, además de solucionar el problema de la vivienda a ese número de

1 El coste de una vivienda media del sector libre (sin protección oficial alguna) en España puede situarse en una banda que iría desde los 6/7 millones de pesetas en localizaciones muy periféricas, hasta los 20/25 que puede ser el valor medio de un departamento de 90 m² en una ciudad de tipo grande. Las viviendas de protección oficial, con ayudas de la administración pública, tienen un precio tasado entre los 7 y los 12 millones de pesetas. Valgan estos datos como referencia para efectuar comparaciones.

familias. Actuaciones de gestión compleja, por lo que su número no puede ser elevado, deben tener una carácter estratégico.

- *Rehabilitación Autónoma.* En este caso se trata de un programa que ayuda a los particulares a rehabilitar la vivienda, mejorando sus condiciones o impidiendo la ruina física y la desaparición, mediante un esquema muy sencillo:
 - el particular se compromete a ejecutar la obra sufragando a su costa el 50% del presupuesto de ejecución.
 - la administración autonómica subsidia el otro 50% de acuerdo con la ejecución de la obra.
 - el proyecto y la dirección de las obras es contratado por la administración autonómica sin coste para el particular.
 - los municipios gestionan la actuación (de muchas viviendas por lo general) y administran los fondos.

La práctica demuestra que el particular dedica siempre cantidades superiores al 50%, la media se sitúa entre 2 y 3 veces más, lo que resulta paralelo a la evolución del tipo de obras que han pasado de ser simple mejora a intervenciones de carácter medio e incluso pesado. El tipo de obras comprende: intervenciones en fachadas, cubiertas, dotación de baños, eliminación de humedades, cambios de instalaciones, reordenación interior de la vivienda, elevación de plantas, refuerzo de estructuras, etc.

Es, con gran frecuencia, el programa más demandado. Por cada obra que se ejecuta hay cuatro solicitudes que no se pueden atender por escasez de fondos.

Las ayudas definidas en el III Plan Andaluz de Vivienda y Suelo, tienen un valor medio en torno a las 900.000 Ptas (5.000 USD), lo que supone presupuestos de intervención como mínimo de 1,8 millones de pesetas (10.000 USD).

Evolución del Programa de Rehabilitación Preferente 1986/99

Año	Número vivienda	Inversión (Mill. Ptas.)
1986	717	171
1987	1.882	488
1988	3.667	1.316
1989	3.510	1.510
1990	4.664	2.100
1991	4.238	1.890
1992	4.132	1.895
1993	5.180	1.900
1994	6.058	2.200
1995	6.397	2.808
1996	7.240	4.600
1997	6.290	4.088
1998	4.415	3.400
1999	7.994	6.560
2000*	7.000	6.300
Total	73.384	41.226

* Objetivos

La Transformación de la Infravivienda. Este es un programa que parte de algunos objetivos comunes a otros programas de rehabilitación pero que en este caso se enfrenta a situaciones límite. Se trata de recuperar un patrimonio edificado pero de muy baja calidad (lo que en España se conoce como infravivienda, escalón ligeramente superior a la chabola-barraca, villa miseria, rancho, etc.) y que siempre fue considerada como edificación a erradicar. Se trabaja con poblaciones muy pobres, en una alta proporción perteneciente a la etnia gitana. La actuación edificatoria se acompaña siempre de programas de integración social (educación, sanidad, formación, etc.) y de regularización jurídica de la tenencia.

Los principios de los que parte este programa son:

- conservación del sitio (la ubicación) e incluso de la estructura parcelaria existente, aún cuando ésta ofrezca una legalidad dudosa en ocasiones.
- mantenimiento de la población en su emplazamiento. Por principio se rehuye el traslado del vecindario a otro lugar, con objeto de conservar la estructura de relaciones sociales como un valor en sí mismo.
- mejora substancial de las condiciones de alojamiento mediante la combinación de la Rehabilitación con la obra nueva, hasta conseguir condiciones de vivienda de absoluta dignidad.
- mejora de las condiciones de vida de la población desarrollando, durante las obras y después de ellas, programas sociales que favorezcan su integración. Los proyectos sociales deben ser aprobados conjuntamente con los proyectos técnicos.
- regularización jurídica de la situación de tenencia, tratando de poner orden en los títulos de tenencia.

La Junta de Andalucía asume a su costa la financiación de los proyectos técnicos, los proyectos sociales, la dirección de la obra y el coste de las obras hasta una cantidad máxima de 3,3 millones de pesetas por vivienda resultante (18.300 USD). Este coste es aproximadamente del 50% de una vivienda pública de nueva planta. En algunos casos cuando hay propietarios con inquilinos, los particulares aportan cantidades al presupuesto de las obras, regulándose mediante convenio el destino de las viviendas y la renta a aplicar a las mismas.

Los municipios asumen el encargo de los proyectos, la gestión de las obras, el realojo de la población y las obras de reurbanización (siempre necesarias).

La evolución del programa queda expresada en la tabla siguiente:

Programa de transformación de la infravivienda

Año	Número de vivienda	Inversión (Mill. De Ptas)
1987	31	35,1
1990	123	203,2
1991	113	212,3
1993	227	511,4
1994	305	810,0
1995	402	1.182,0
1996	332	690,5
1997	681	405,3
1998	1.943	2.923,0
1999/00 (*)	1.800	5.400,0
Total	5.957	12.373

* Objetivos

Estos tres programas y el resto de los existentes se basan en una colaboración estrecha, aunque no exenta de tensiones políticas, entre las administraciones públicas (autonómica y local sobre todo) y los particulares. Se han producido, de facto y de *iure*, una distribución de competencias y responsabilidades entre la Junta de Andalucía (administración autonómica) y los municipios, sobre la base siguiente:

Los municipios:

- proponen las actuaciones
- aportan los inmuebles a rehabilitar o los terrenos a edificar
- gestionan las operaciones en sus aspectos económicos y sociales
- seleccionan a los beneficiarios
- desarrollan el trabajo social de acompañamiento, para asegurar la integración de la población.
- financian y ejecutan las obras de urbanización

La Junta de Andalucía:

- programa las actuaciones
- financia en todo o en parte las obras
- financia y controla la redacción de los proyectos y la dirección de las obras

El control del proyecto, competencia irrenunciable de la Junta de Andalucía, se justifica en la necesidad de obtener un producto que satisfaga los estándares establecidos en este aspecto, la calidad edificatoria y arquitectónica.

La evolución en el caso andaluz y la tónica general de España, en relación con las intervenciones edificatorias, muestra el paso gradual de la práctica individualizada, la 'resolución de casos' a una dimensión más global de la intervención. El desarrollo de numerosos casos individualizados ha permitido acumular experiencia, crear una cultura de la conservación y la recuperación y estructurar la demanda, pero también ha conducido a la necesidad de elaborar estrategias de mayor escala y más heterogéneas en sus contenidos, con efectos sobre la estructura urbana de mayor dimensión y perdurabilidad. Es decir, lo que ha venido en denominarse las áreas de rehabilitación que definen modos de intervención flexible, adecuados a las circunstancias específicas del área y que responden a principios del tipo siguiente:

- actuaciones centrales o periféricas pero de ámbito sector o barrio.
- aplicación flexible de diferentes programas de rehabilitación o de nueva planta existentes o a definir en el marco de la misma actuación.
- definición de actuaciones sobre la base del acuerdo entre agentes públicos y privados. Desde las diversas administraciones públicas, a los particulares, entidades financieras, organizaciones sociales representativas de la población del sector.
- con un mayor peso en la coordinación global por parte de la administración local.
- con la posibilidad de incorporar de forma articulada programas de otras administraciones públicas que impliquen en lo social una mejora de las condiciones de vida de la población.
- actuaciones concertadas con otros programas urbanísticos (transporte, infraestructura, equipamientos, espacios públicos) o sectoriales (cultura, empleo, actividad económica, asistencia social, lucha contra la exclusión social, aspectos medioambientales), así como de protección del patrimonio histórico y arquitectónico.
- con el esfuerzo de diseñar fórmulas de gestión que se inclinen más hacia la autogestión o la gestión descentralizada hacia entes específicos vinculados al ámbito de la actuación con capacidad de decisión, gestión y de manejo de recursos económico-financieros.

- con la posibilidad de que este tipo de actuaciones se puedan definir y desarrollar no solo sobre áreas centrales sino, también sobre barrios periféricos en los que la necesidad de regeneración residencial, urbanística y social, crece día a día.

En esta fase actual de la intervención en la ciudad histórica se trataría, en suma, de aplicar preceptos propios del *desarrollo* sostenible que es el nuevo marco de reflexión y de acción en Europa y en otros sitios, para la recuperación de la ciudad y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Ideas que aún estando presentes en la política de vivienda que se ha desarrollado en Andalucía, ahora al ser formuladas con la pretensión de un modelo teórico general de referencia, expresado en Europa en documentos como la carta de Aalborg, la declaración de Sevilla, la Agenda 21, los informes del Grupo de Expertos sobre el MAU de la Comisión Europea, las declaraciones de Hannover, Lisboa, Sevilla etc., tienen la ventaja de suministrar pautas mejor identificadas y compartidas y de proponer ideas que pueden ayudar a definir estrategias globales de intervención.

Anexo

Algunas reflexiones para la definición de una estrategia de intervención en la ciudad histórica

“Junto con las familias y los barrios, las ciudades han sido la base de nuestras sociedades y estados, el centro de la industria, el artesanado, el comercio, la educación y el gobierno” (Carta de Aalborg)

1. La ciudad histórica, construida en el pasado, transformada continuamente, y cuya gestión, con perspectiva de futuro, nos corresponde en el tiempo presente, es una realidad de gran complejidad, definida por contenidos y valores muy heterogéneos en términos arquitectónicos, funcionales, urbanísticos, culturales, sociales, económicos... Esta complejidad constituye su máximo valor pero, paradójicamente, no es siempre contemplada así cuando se decide abordar la intervención, incluso en las escalas más modestas de las actuaciones; la norma es con frecuencia la ignorancia de esta riqueza y, la consecuencia la desconexión del contexto.

2. La intervención en la ciudad histórica se viene planteando con reiteración desde una perspectiva sectorial (el patrimonio edificado de valor, el tráfico, los espacios públicos, las infraestructuras, etc.) es decir centrada sobre un aspecto determinado, sin abordar la posibilidad de actuar sobre cuestiones relacionadas y sin considerar las consecuencias sobre otros aspectos. Este modo de proceder tiene algunas ventajas tal vez desde el punto de vista de la eficacia inmediata en la gestión, de la consecución de objetivos a corto plazo: la recuperación de algún elemento urbano determinado en el marco de una única acción cuyos elementos se puedan controlar desde una sola instancia, sea un edificio de carácter monumental, una infraestructura, una plaza, o un equipamiento. Pero, también, encierra limitaciones respecto a la perdurabilidad de los objetivos y a las consecuencias sobre aspectos colaterales, que no siendo objeto de la intervención son ignorados.
3. La reflexión sobre este modo de intervenir en la ciudad histórica, a través del análisis sobre las consecuencias no deseadas, ha conducido a la conciencia de la necesidad de un cambio en esta concepción y, por consiguiente, en las formas de actuar. Hoy existe una corriente de pensamiento, que se está traduciendo en la práctica en ejemplos concretos, que propugna la necesidad de construir estrategias amplias que permitan abordar la intervención con una perspectiva de integración de las acciones, es decir, mediante la definición de acciones diversas dirigidas a aspectos o elementos distintos, no ya sólo coordinadas entre sí, sino pensadas y ejecutadas con un carácter de complementariedad. Esta perspectiva trata de recuperar la visión de la ciudad histórica como realidad heterogénea, de múltiples elementos y, en consecuencia, afectada por la complejidad de los procesos. Esta nueva visión constituye, sin duda, un reto, por cuanto obliga a replanteamientos profundos, más allá del objetivo de una 'mejor coordinación de las acciones', afectando a la selección de objetivos, a las formas de gestionar, a las implicaciones económicas y sociales, etc. Por otra parte, esta forma de ver la intervención en la ciudad no es de exclusiva aplicación a los sectores o barrios más históricos de la misma, sino que puede ser de utilidad también para otros sectores de la ciudad, de ensanche o periféricos. Responde, en suma, a una visión integradora, de recomposición de la ciudad global, a partir del concepto de sostenibilidad, entendido como proceso creativo local en pos del equilibrio.

4. De las experiencias que se están desarrollando se pueden ir extrayendo algunas consecuencias, que aún cuando estén afectadas de cierta provisionalidad, pueden resultar de interés como orientaciones en las fases iniciales de reflexión sobre la forma de intervenir.
5. Una primera cuestión, probablemente nada fácil de resolver, consista en la necesidad de cambiar la perspectiva existente sobre la ciudad histórica, en el sentido de trascender la visión de un recinto caracterizado por sus valores históricos o patrimoniales más que por su significación social referida a la población residente (actual o virtual). En este caso, la posición dominante suele concebir a la ciudad histórica como un área dotada de potencialidades para recibir funciones vinculadas al turismo, al comercio, a la administración pública, etc., con escasas consideraciones referidas a la población residente, cuya categorización social, para complicar más el asunto, suele estar degradada (envejecida, empobrecida, etc. cuando no ausente). Tampoco suelen haber estudios fundados de los procesos de transformación que afectan a ese ámbito, que puedan arrojar luz sobre los cambios, no sólo edificatorios, sino también funcionales, económicos, de tenencia, sociales... y por tanto que llamen la atención sobre otras virtualidades de la ciudad histórica. Todos los elementos en presencia ('conocimiento' de la realidad, objetivos políticos, 'necesidades' económicas y funcionales...) empujan a definir acciones muy sectoriales, priorizadas según objetivos a corto plazo (¿la duración de los periodos políticos?) con escasa coordinación entre sí y, por lo general, dirigidas a asegurar algún tipo de 'rentabilidad' al servicio del turismo, la mejora del transporte y de las infraestructuras o el 'saneamiento social'.
6. Se hace necesario, por tanto, partir de una concepción de la ciudad histórica como un sistema integrado, cuyos elementos mantienen relaciones entre sí (que hay que tratar de conocer) y diseñar una estrategia de recuperación (tipo plan o programa amplio) con acciones de un marcado carácter integrador y con efectos de sostenibilidad. Pero debe advertirse que debe huirse, en este caso, de la obsesión por la perfección en el diseño de la estrategia que es una posición extrema, y pensar que una estrategia inicial que garantice un mínimo de integración en las acciones y de sostenibilidad y perdurabilidad en los resultados es siempre un avance respecto a la situación actual y puede servir como hipótesis en las fases primeras del cambio de perspectiva.

7. Pero, ¿cuáles deberían ser los criterios para diseñar una estrategia de intervención que persiga la integración de las acciones? En los apartados que siguen se ofrecen algunas reflexiones que pueden ser de utilidad a esos propósitos, es decir para el diseño de una estrategia de intervención integral. Debe advertirse de nuevo que aún existiendo principios que podrían considerarse como universales, el diseño es una cuestión local, es decir que debe contemplar las circunstancias propias de la realidad sobre la que se va a intervenir. Pero, en cualquier caso, puede propugnarse que la solidaridad, la participación, el consenso y la sostenibilidad, deberían ser los ejes de la estrategia de intervención y la imaginación estar presente en el diseño de las fórmulas concretas.
8. Una primera cuestión, de capital importancia, se refiere al dominio de lo político o mejor de la decisión o la voluntad política. Esto quiere decir que la decisión de intervención debe ser expresada con claridad y que debe manifestarse también el carácter que va a tener esa intervención. Y en este aspecto deben apuntarse algunas cuestiones de relevancia.
Si la pretensión es la diversidad de objetivos y la integración de las acciones se hace necesario el consenso, el pacto, entre los diversos agentes intervinientes, públicos y privados. Aún cuando el motor o el papel de liderazgo deba corresponder a la administración pública con el mayor protagonismo posible de la administración local, sería un gran error, fatal para la viabilidad de las actuaciones, pensar que es ésta quien debe ejecutar las acciones bajo su exclusiva atribución económica o social. Es imprescindible el consenso, el acuerdo sobre los objetivos y los modos de conseguirlos, entre el sector público y los privados (empresarios, financieros, población residente a través de sus organizaciones representativas).
Pero este acuerdo debe alcanzar también a los propios departamentos de la administración pública. La corresponsabilidad administrativa forma parte también del consenso y no es en modo alguno una cuestión menor sino garantía de un buen diseño y una buena ejecución.
9. Las decisiones en el dominio político deben contemplar la posibilidad de que, a efectos de una gestión más ajustada y eficaz de las actuaciones, haya que introducir cambios, vía desconcentración o descentralización, en la estructura político-administrativa de los departamentos de la administración pública en relación con la puesta en ejecución del plan. Es un asunto que, naturalmente, puede ir ajustándose durante la ejecución, pero debe partirse de una propuesta inicial.

10. La estrategia de intervención es conveniente que vaya acompañada de un esquema temporal de desarrollo de las acciones. Debe pensarse que este tipo de intervenciones por la complejidad de las acciones, por la escala, por los recursos puesto en carga, etc., tienen horizontes a medio y largo plazo. Intervenir en un sector de la ciudad histórica generando procesos de cambio y de consolidación con efectos duraderos sobre las condiciones patrimoniales, de vida, funcionales, exige periodos de tiempo de tipo medio o largo, aun cuando la planificación en el corto plazo deba también ser contemplada. Con frecuencia deben pasar plazos de tiempo del orden de diez o doce años para que se perciba un cambio general en las condiciones iniciales.
11. Respecto al contenido de la estrategia de la intervención pueden efectuarse algunas observaciones que podrían tener un carácter redundante respecto a lo ya dicho: integración, globalidad y diversidad. No obstante algunos aspectos no deberían ser olvidados.
 - Así, la necesidad de incluir en el diseño la consideración de los aspectos sociales de la intervención, referidos a las necesidades de la población destinataria en el campo del alojamiento, los servicios, el equipamiento, el espacio público, el empleo (su creación).
 - Dentro del conjunto de acciones programables las actuaciones en materia de política de vivienda, dirigidas a la rehabilitación de inmuebles para el uso residencial, o la construcción de nueva planta en terrenos vacantes, demuestra ser una práctica muy útil, con efectos multiplicadores sobre otros aspectos, asegurando la creación de un espacio vivido, socialmente diversificado, favorecedor de la convivencia, importante condición para la recuperación urbana, especialmente útil cuando se procura huir de una 'especialización social excesiva'. Las actuaciones de vivienda deben procurar favorecer la heterogeneidad social, con la garantía siempre de la permanencia de sectores populares en el centro histórico. La política de vivienda ofrece también la ventaja de hacer posible la repoblación de muchos centros históricos despoblados por causa de la ruina física, la degradación social, la excesiva especialización funcional, etc. Es así mismo un útil instrumento para afrontar la tugurización, fenómeno que también afecta, con frecuencia, a los centros históricos.
 - La participación de la población no es sólo un útil retruécano. Deberían ser creados cauces no ya para la participación en la informa-

ción, sino también y como objetivo último, la participación-compromiso, o participación en la decisión. El compromiso de la población destinataria es siempre una garantía de eficacia en el resultado de las acciones que se emprendan. Además, es condición básica del consenso, que ya se identificó más arriba como principio en el campo de las decisiones. Consenso quiere decir, también, acuerdo con la población. Siempre es necesario diseñar programas de actuación en los que la población afectada ejecute o gestione algún tipo de acciones (piénsese por ejemplo en programas de rehabilitación ligera o mejoramiento de vivienda, que pueden ser gestionados por los propios usuarios).

- Pero la ciudad necesita de una participación activa de la sociedad civil en su sentido más amplio, en consecuencia la participación debería también ser extendida a otras instancias sociales representativas en el campo de la creación y transmisión del saber. Por ejemplo, la universidad a través de las facultades de arquitectura, ingeniería, sociología, trabajo social, bellas artes. La presencia de la institución universitaria puede contribuir poderosamente a asegurar el rigor y la actualidad en el debate y la conceptualización de las soluciones.
 - Además de la institución universitaria suelen existir otro tipo de instancias de carácter más gremial (colegios profesionales, sindicatos) y así mismo algún tipo de organizaciones o personalidades vinculadas al campo del arte y la cultura, cuya colaboración es, también, muy oportuna.
 - En líneas generales y considerando la complejidad y el elevado coste económico que encierran este tipo de operaciones, suele resultar conveniente la incorporación a las intervenciones del mayor número posible de recursos (entendiendo éstos como medio para la acción y no sólo como medio económico). Tales como la capacidad de trabajo, las habilidades de la población, el patrimonio edificable disponible, el ahorro privado, la experiencia de gestión, etc. Esto lleva de nuevo al tema del consenso y de la participación de la población, que es el marco en el que hay que definir, en buena medida, el esquema de recursos a aplicar.
12. El aspecto de la gestión es, como demuestran las experiencias hasta ahora desarrolladas, un elemento crucial para el desarrollo de una estrategia de intervención (recuperación) en la ciudad histórica. Por tal hay que enten-

der la capacidad de dirigir, gobernar, la aplicación de los procesos y las acciones que se diseñen, con un grado de autonomía suficiente para garantizar el cumplimiento eficaz de los objetivos. Autonomía referida a la toma de decisiones que se generan en el proceso de intervención, y al manejo de los recursos de todo tipo, incluidos los económicos. La autonomía en la gestión no excluye, como es lógico, el establecimiento de los mecanismos de control y seguimiento por parte de las instancias políticas y administrativas. Se refiere a la gestión de carácter técnico, procedimental y económico.

La recomendación que se suele hacer en estos casos apunta a la conveniencia de disponer, si es necesario creándola, de una unidad o departamento (tipo empresa pública, fundación o similar) encargado de la ejecución de las actuaciones en el ámbito de la intervención. Un organismo que tenga atribuidas las competencias relativas a la planificación y ejecución de las acciones, negociación con los sectores implicados en las operaciones, etc.

13. En el marco de la definición de la estrategia de intervención (el plan o programas) y en la gestión posterior (su aplicación) puede resultar de gran utilidad contar con el auxilio de las organizaciones no gubernamentales, cuyos objetivos sean la mejora de la calidad de vida de la población destinataria (alojamiento, educación, sanidad, cultural, asistencia social, etc.). Este apoyo es muy conveniente por el conocimiento de la problemática real que estas instituciones suelen poseer y también por su carácter de instancias de intermediación, lo que es siempre beneficioso a efectos de la práctica del consenso, y de gestión, lo que puede resultar de eficacia para la ejecución de los programas.
14. La difusión de las acciones de recuperación debe, así mismo, desempeñar un papel de importancia en la estrategia que se diseñe. No se trata sólo de transmitir a la opinión pública lo que se está haciendo, con objeto de crear un estado de opinión favorable, sino que también la transparencia es condición ineludible de la credibilidad y de la confianza y por ello ayuda a cimentar el consenso. Los conflictos que siempre acompañan a todo proceso de cambio pueden encontrar un adecuado marco de resolución en el debate que suele propiciar la difusión.

En sentido similar el establecimiento de redes permanentes de intercambio de información y de experiencias entre organismos y ciudades que desarrollen operaciones de recuperación de centros históricos, es siempre muy recomendable. La creación de redes de ciudades en las que se desa-

rrollen procesos similares, es una iniciativa de particular interés por cuanto pueden suministrar un foro de referencia permanente para el debate, la puesta en común y con frecuencia ayuda al diseño de estrategias de intervención, aun cuando las fórmulas concretas (las acciones) deban ser definidas a la luz de las circunstancias locales.

Es ésta una cuestión del mayor interés además por cuanto el protagonismo más intenso en el diseño y ejecución de estas estrategias de recuperación debe comprender a la administración local, es decir al gobierno de las ciudades, cuya experiencia debe ser difundida y contrastada.

Población urbana y urbanización en América Latina

Alfredo E. Lattes

Como un telón de fondo a la discusión que se desarrolla en las Jornadas¹, este trabajo² presenta las características demográficas más salientes del crecimiento y la redistribución rural-urbana de la población de América Latina. El mismo se inicia con una comparación de las tendencias pasadas y proyecciones futuras de la urbanización en las grandes regiones del mundo a lo largo del período 1925-2025. Continúa con el análisis de la diversidad de los procesos de urbanización de los países de América Latina durante el período 1950-2000 y, finalmente, se incluye un breve resumen del papel jugado por las migraciones en el crecimiento urbano y en la urbanización.

El concepto de urbanización utilizado se restringe a sus dimensiones demográficas, es decir, la urbanización de la población de un país resulta de la interacción de variables demográficas que producen aumentos en la proporción de personas residentes en áreas urbanas o, simplemente, un aumento del nivel o grado de la urbanización. La población urbana de cada país resulta de las definiciones nacionales que, como es bien conocido, distan mucho de ser homogéneas³.

1 II Jornadas Iberoamericanas de Urbanismo sobre las Nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina, Quito (Ecuador) 2000.

2 Este artículo es una versión reducida y actualizada de un trabajo anterior (Lattes 1995). Para su realización se contó con la eficaz colaboración de Pablo Comelatto y Cecilia Levit. Tanto el autor como sus colaboradores pertenecen al Centro de Estudios de Población (CENEP), de Buenos Aires.

3 Además de las diferencias existentes entre las definiciones nacionales de población urbana, el nivel de comparación entre ellas está muy afectado por los distintos criterios (y los errores propios de su aplicación) utilizados para las determinaciones de la población de las localidades o unidades luego clasificadas como urbanas (Véase Vapñarsky 1981)

América Latina en el contexto mundial

Al cabo del primer cuarto del siglo XX, la urbanización de América Latina se ubicaba entre los niveles de las regiones más y menos desarrolladas del mundo (Cuadro 1) pero durante el medio siglo siguiente (1925-1975) el nivel de urbanización de América Latina se aceleró de manera tan notable que se aproximó mucho al de las regiones más desarrolladas (Gráfico 1). En otras palabras, la urbanización de América Latina se inició después que en el mundo más desarrollado y precedió, por mucho, a la urbanización de África y Asia. En la actualidad, América Latina muestra un nivel de urbanización del 75,3 por ciento, cercano al del conjunto de las regiones más desarrolladas; hacia el año 2025 sus niveles serán prácticamente iguales, mientras que Asia y África apenas habrán superado el 50 por ciento, un nivel que América Latina había alcanzado a fines de la década de los años 1950.

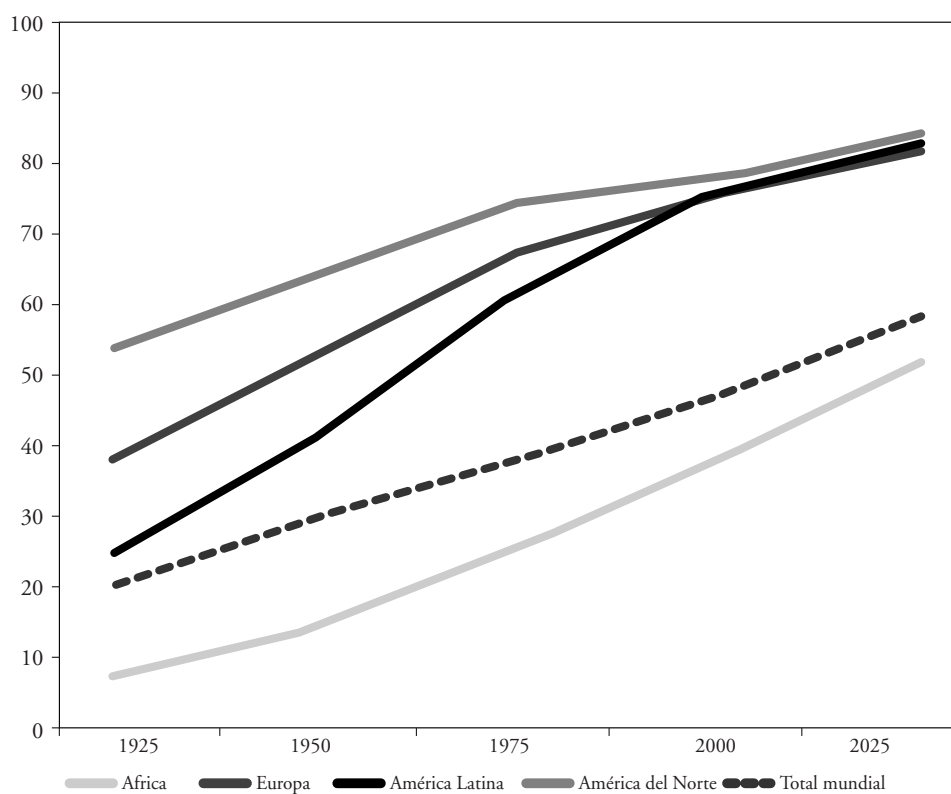
Cuadro 1: Nivel de Urbanización de grandes regiones del mundo, años seleccionados 1925-2025 (Porcentajes)

Regiones	1925	1950	1975	2000	2025
Total mundial	20,5	29,7	37,9	47,0	58,0
Regiones más desarrolladas	40,1	54,9	70,0	76,0	82,3
Regiones menos desarrolladas	9,3	17,8	26,8	39,9	53,5
África	8,0	14,7	25,2	37,9	51,8
América Latina	25,0	41,4	61,2	75,3	82,2
América del Norte	53,8	63,9	73,8	77,2	83,3
Asia	9,5	17,4	24,7	36,7	50,6
Europa	37,9	52,4	67,3	74,8	81,3
Oceanía	48,5	61,6	71,8	70,2	73,3

Fuente: año 1925: estimado a partir de Hauser y Gardner (1982); años 1950 a 2025: Naciones Unidas (2000).

La cercanía de los niveles de urbanización de América Latina y las regiones más desarrolladas no debe confundir en cuanto a que otras transformaciones sociales y económicas propias del desarrollo también sean similares. Un informe reciente (CEPAL 2000) dice que el número absoluto de personas pobres sigue aumentando, particularmente en las áreas urbanas de la región, donde pasó de 122 millones en 1990 a 130 millones en 1999. En sólo tres décadas, la pobreza de la región se convirtió en un problema urbano: en 1970 el 37 por ciento de los pobres eran residentes urbanos; hacia fines de los años ochenta esa proporción se había elevado al 57 por ciento y en 1999 llegó al 62 por ciento.

Gráfico 1: Nivel de Urbanización de regiones seleccionadas, 1925-2025



Fuente: Cuadro 1.

La rápida urbanización de América Latina tuvo lugar en un contexto demográfico de crecimiento muy rápido al que, sin duda, estuvo estrechamente relacionada. Del cuadro 2 se puede extraer, para el primer medio siglo analizado (1925-1975), dos características destacadas del proceso latinoamericano:

- el ritmo de crecimiento de su población total fue el más alto entre las grandes regiones, y
- el ritmo de crecimiento de su población urbana fue el segundo más alto, apenas superado por África, que tenía un nivel de urbanización muy inferior.

El mayor ritmo de crecimiento decenal de la población urbana de América Latina (5,1 por ciento) fue alcanzado en la década de los años 40, una tasa que es la máxima que se haya observado entre las grandes regiones, en una década cualquiera⁴. Otra dimensión subyacente a estos rápidos ritmos de crecimiento demográfico ha sido la transferencia neta de población entre las áreas rural y urbana⁵: para el medio siglo 1925-1975, ella alcanzó a 117 millones de personas. El gráfico 2 agrega una imagen del particular caso de la urbanización latinoamericana frente al mundo y otras grandes regiones seleccionadas.

4 El extraordinario ritmo de crecimiento de la población urbana y de la población total de América Latina de los años cuarenta quedó reflejado en las proyecciones de población que se elaboraron entonces. Si hoy confrontamos las proyecciones preparadas en los años 1960 (Naciones Unidas, 1969), con las proyecciones que se han elaborado recientemente (Naciones Unidas, 2000) se puede observar que las primeras sobreestimaron considerablemente los tamaños de las poblaciones urbanas y total que serían alcanzados al fin de este siglo. Estas importantes diferencias se explican por dos cambios demográficos específicos: uno, la fecundidad, que disminuyó mucho más rápidamente de lo que se avizó a mediados de la década de los años 1960, y el otro, el reemplazo de la inmigración de europeos de la posguerra por una emigración de latinoamericanos que se originó, principalmente, en áreas urbanas de la región.

5 Los componentes del crecimiento de la población total son la natalidad y la mortalidad (crecimiento vegetativo) y el saldo migratorio internacional, mientras que los componentes del crecimiento de las poblaciones urbana y rural son, además de la natalidad, la mortalidad y el saldo migratorio internacional respectivos, la migración neta rural-urbana, la reclasificación de localidades y la anexión o pérdida de espacio poblado y desde las poblaciones rural y urbana.

Cuadro 2: Tasas de crecimiento medio anual de las poblaciones total y urbana, y tasa de urbanización. Grandes Regiones del mundo. Períodos seleccionados, 1925-2025 (Porcentajes)

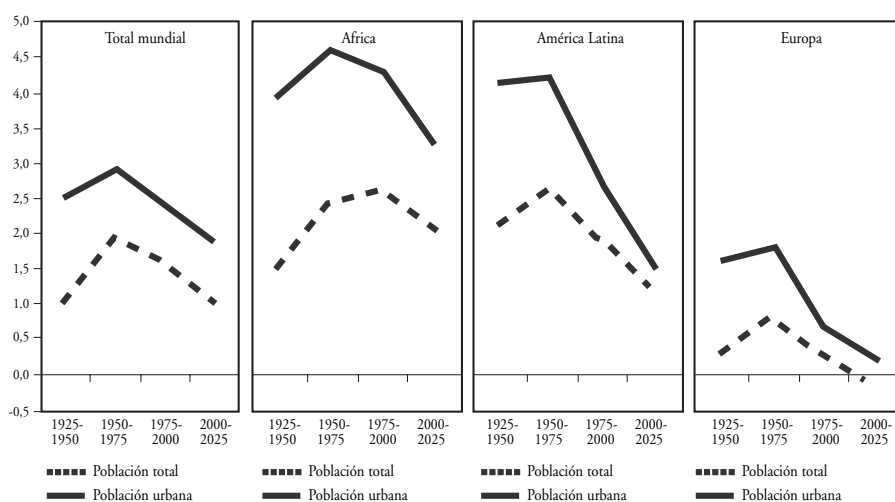
Regiones	Períodos			
	1925-1950	1950-1975	1975-2000	2000-2025
Total mundial				
Población total	1,0	1,9	1,6	1,0
Población urbana	2,5	2,9	2,4	1,9
Urbanización	1,5	1,0	0,9	0,8
Regiones más desarrolladas				
Población total	0,5	1,0	0,5	0,1
Población urbana	1,8	2,0	0,8	0,4
Urbanización	1,3	1,0	0,3	0,3
Regiones menos desarrolladas				
Población total	1,3	2,3	1,9	1,2
Población urbana	3,9	3,9	3,5	2,4
Urbanización	2,6	1,6	1,6	1,2
África				
Población total	1,5	2,4	2,6	2,0
Población urbana	3,9	4,6	4,3	3,3
Urbanización	2,4	2,2	1,6	1,3
América Latina				
Población total	2,1	2,6	1,9	1,2
Población urbana	4,1	4,2	2,7	1,5
Urbanización	2,0	1,6	0,8	0,4
América del Norte				
Población total	1,3	1,4	1,0	0,6
Población urbana	2,0	2,0	1,1	0,9
Urbanización	0,7	0,6	0,2	0,3
Asia				
Población total	1,1	2,2	1,7	1,0
Población urbana	3,5	3,6	3,3	2,3
Urbanización	2,4	1,4	1,6	1,3

Europa				
Población total	0,3	0,8	0,3	-0,1
Población urbana	1,6	1,8	0,7	0,2
Urbanización	1,3	1,0	0,4	0,3
Oceanía				
Población total	1,3	2,1	1,4	1,1
Población urbana	2,2	2,7	1,3	1,2
Urbanización	1,0	0,6	-0,1	0,2

Fuente: año 1925: estimado a partir de Hauser y Gardner (1982); años 1950 a 2025: Naciones Unidas (2000).

La notable caída de las tasas de crecimiento urbano y de urbanización de América Latina no debe eclipsar otra dimensión relevante del crecimiento urbano: en valores absolutos, el incremento de la población urbana continua aumentando y, recién en la década 2000-2010, empezará a disminuir lentamente.

Gráfico 2: Crecimiento medio anual de las poblaciones total y urbana, regiones seleccionadas, 1925-2025



Fuente: Cuadro 2.

La diversidad de la urbanización latinoamericana

Niveles y tendencias de la urbanización

Si se observan los niveles y tendencias de la urbanización entre los países de la región⁶ (Cuadro 3) emerge de inmediato una gran diversidad de situaciones, difícil de sintetizar con unos pocos indicadores. Esta notable diferencia entre las modalidades de la urbanización de los países de la región, además de ser una de sus peculiaridades, es una expresión del desigual grado de desarrollo existente en la misma.

El Cuadro 3 permite destacar algunas características salientes de los cambios observados, como la importancia y la extensión de la urbanización ocurrida entre 1950 y 2000. Si en 1950 sólo en tres países (Uruguay, Argentina y Chile) más del 50 por ciento de su población residía en áreas urbanas, en la actualidad dieciocho países comparten esa situación. Algunos países cambiaron drásticamente su posición en la escala de niveles de urbanización entre 1950 y el presente: por ejemplo, Brasil pasó de la undécima a la quinta posición, y la República Dominicana, uno de los tres países menos urbanizados en 1950, se ubica hoy en la duodécima posición. Un caso opuesto a los anteriores fue el de El Salvador que, con el menor aumento relativo de su nivel de urbanización, retrocedió desde la décima posición hasta convertirse en uno de los tres países menos urbanizados de la región. Desde mediados de siglo Haití, Honduras y Guatemala persistieron entre los menos urbanizados, tal como Uruguay, Argentina y Chile entre los más urbanizados.

6 Para este estudio se han tomado los veintidós países de mayor población de la región.

Cuadro 3: Nivel de urbanización por país, América Latina, años seleccionados 1950-2030

País*	Nivel de urbanización (porcentajes)								
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
Uruguay	78,0	80,1	82,1	85,2	88,7	91,2	93,0	94,1	94,7
Argentina	65,3	73,6	78,4	82,9	86,5	89,9	92,0	93,1	93,9
Venezuela	46,8	61,2	71,6	79,4	84,0	86,9	89,1	90,7	91,8
Chile	58,4	67,8	75,2	81,2	83,3	85,7	87,8	89,5	90,7
Brasil	36,0	44,9	55,8	66,2	74,7	81,3	85,2	87,3	88,9
Cuba	49,4	54,9	60,2	68,1	73,6	75,3	77,3	79,7	82,3
Puerto Rico	40,6	44,5	58,3	66,9	71,3	75,2	78,5	81,3	83,6
México	42,7	50,8	59,0	66,3	72,5	74,4	76,7	79,3	81,9
Colombia	37,1	48,2	57,2	63,9	69,5	73,9	77,6	80,5	83,0
Perú	35,5	46,3	57,4	64,6	68,9	72,8	76,3	79,3	81,9
Ecuador	28,3	34,4	39,5	47,0	55,1	65,3	73,1	77,8	80,6
R. Dominicana	23,8	30,2	40,3	50,5	58,3	65,1	70,5	74,5	77,7
Bolivia	37,8	39,3	40,7	45,5	55,6	62,5	67,8	72,1	75,7
Panamá	35,8	41,3	47,7	50,5	53,7	56,2	59,6	64,0	68,6
Nicaragua	34,9	39,6	47,0	50,3	53,1	56,1	60,3	65,1	69,5
Jamaica	26,7	33,8	41,5	46,8	51,5	56,1	61,0	65,9	70,3
Paraguay	34,5	35,6	37,1	41,7	48,7	56,0	62,3	67,3	71,5
Honduras	17,6	22,8	28,9	34,9	41,8	52,7	61,2	66,7	71,0
Costa Rica	33,5	36,6	39,7	43,1	45,8	47,8	51,2	56,0	61,4
El Salvador	36,5	38,4	39,4	41,6	43,9	46,6	51,0	56,6	62,0
Guatemala	29,5	32,5	35,5	37,4	38,1	39,7	43,5	49,4	55,4
Haití	12,2	15,6	19,8	23,7	29,5	35,7	42,3	48,8	54,9
Total	41,4	49,3	57,5	65,0	71,1	75,4	78,6	81,1	83,3

* Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

La alta concentración de población en un número reducido de países y la asociación positiva que se observa entre tamaño de población y nivel de urbanización hacen que las tendencias observadas para la región sean, en gran medida, las tendencias de un grupo reducido de países. Unas pocas cifras bastan para mostrarlo: en la actualidad más del 80 por ciento de la población total y más del 85 por ciento de la población urbana de América Latina se encuentra en los ocho países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela) de mayor tamaño que, a su vez, junto con Uruguay y Puer-

to Rico son los diez más urbanizados de la región. En parte, esto es resultado de la gran inmigración externa recibida⁷ por estos países, la que no solamente fue un importante factor del crecimiento de las poblaciones nacionales sino que, en mayor medida, lo fue del crecimiento de las poblaciones urbanas. (Ver cuadro N° 4.)

Si se agrupan los 22 países en seis subregiones geográficas y se ordenan a éstas por su nivel de urbanización actual (Cuadro 4) se puede ver que América Central es la única subregión que aún muestra predominio de población rural (nivel de urbanización del 47,8 por ciento). El Caribe (61,8 por ciento), con un nivel medio de urbanización, se caracteriza, además, por una gran diferencia interna: Cuba (75,3 por ciento) en un extremo y Haití (35,7) en el otro. México y la subregión Andina con promedios altos, incluyendo esta subregión países con marcadas diferencias de nivel: por un lado Ecuador (65,3 por ciento) y por el otro Venezuela (86,9 por ciento). Brasil, el país de mayor tamaño, también alcanza niveles altos de urbanización y, por último, el Cono Sur relativamente homogéneo en tres países (Uruguay, Argentina y Chile) y con un país muy desigual (Paraguay), aparece como la subregión más urbanizada de América Latina (85,9 por ciento) en el presente. El gráfico 3 muestra que las diferencias en el nivel de urbanización de las seis subregiones geográficas disminuirán en el futuro y que las estimaciones para el año 2030 las ubican en un rango de niveles de urbanización que va de 63 a 90 por ciento. (Ver gráfico N° 3.)

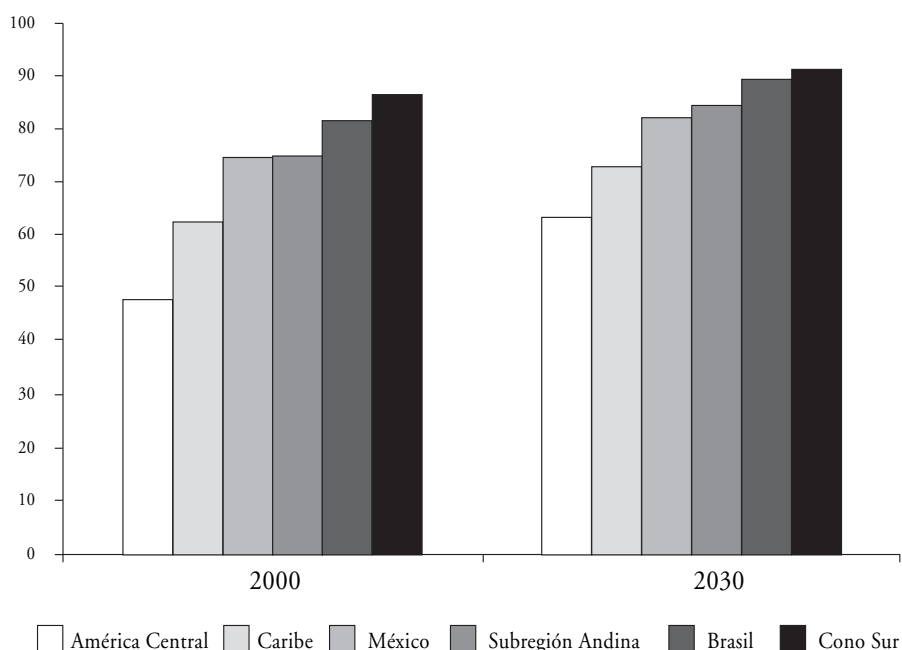
7 Sólo ocho países recibieron más del 95 por ciento de la inmigración que llegó a la región entre principios del siglo XIX y 1980 (Lattes y Recchini de Lattes 1994). Siete de ellos son en la actualidad los más urbanizados de América Latina.

Cuadro 4: Niveles de urbanización por subregiones geográficas, América Latina, 2000

Subregiones/ países	Nivel de urbanización en 2000 (porcentajes)
América Central	47,8
Nicaragua	56,1
Panamá	56,2
Costa Rica	47,8
El Salvador	46,6
Honduras	52,7
Guatemala	39,7
Caribe	61,8
Cuba	75,3
Puerto Rico	75,2
R. Dominicana	65,1
Jamaica	56,1
Haití	35,7
México	74,4
Subregión Andina	74,6
Venezuela	86,9
Colombia	73,9
Perú	72,8
Bolivia	62,5
Ecuador	65,3
Brasil	81,3
Cono Sur	85,9
Uruguay	91,2
Argentina	89,9
Chile	85,7
Paraguay	56,0

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Gráfico 3: Nivel de Urbanización por subregiones geográficas, América Latina, 2000 y 2030



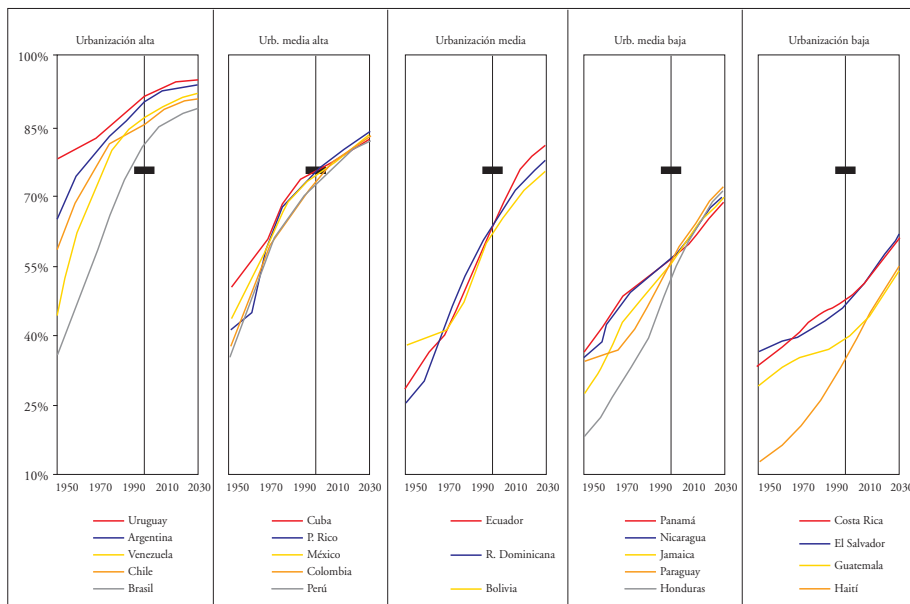
Fuente: Naciones Unidas (2000).

Si se reemplaza el criterio geográfico por el agrupamiento de países homogéneos en cuanto a su nivel de su urbanización en el año 2000, se encuentra la conformación de los cinco grupos que se muestran en el gráfico 4. Se puede observar con claridad la doble convergencia ocurrida, una entre los grupos y la otra en el interior de los mismos, entre los años 1950 y 2000 y, también, cómo sería la tendencia en las tres próximas décadas. Por otra parte, se pueden ver algunos comportamientos ya destacados como el de dos países con muy rápida urbanización (Brasil y República Dominicana) y otros dos de urbanización muy lenta (El Salvador y Guatemala).

Transcurridos más de cincuenta años desde aquella tasa máxima de crecimiento urbano de América Latina de los años 1940 (5,1 por ciento) la misma se redujo a poco menos de la mitad de su nivel en el presente (2,2 por ciento en 1990-2000); a la vez, se destaca que en este mismo medio siglo (1950 a

2000) la población urbana de la región pasó de 69 a 390 millones de personas. La importante caída de la tasa de crecimiento urbano estuvo liderada por siete de los diez países más urbanizados: Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Perú, Venezuela y México (véase Cuadro 5), pero aún dos países (Bolivia y Paraguay) muestran tasas de crecimiento urbano que, si bien ya descendentes, son más altas que las que mostraron hace 50 años. Estrechamente relacionado con la disminución de las tasas de crecimiento de las poblaciones urbanas y totales de los países de la región, ha venido disminuyendo –y convergiendo entre los países– la tasa de urbanización (Cuadro 5, 2º panel).

Gráfico 4: Grupos de países según nivel de Urbanización, América Latina, 1950-2030



Nota: La línea vertical indica el año 2000 y la pequeña barra horizontal indica el nivel de urbanización de la región a ese mismo año.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Cuadro 5: Tasas de crecimiento de la Población Urbana y tasas de Urbanización por país, América Latina, 1950-2030

País*	Tasas de crecimiento (porcentajes)										Tasas de urbanización (porcentajes)																					
	1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2010		2010-2020		2020-2030		1950-1960		1960-1970		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2010		2010-2020		2020-2030	
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	2010-2020	2020-2030
Uruguay	1,5	1,3	0,7	1,0	1,0	0,9	0,7	0,6	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1
Argentina	3,0	2,1	2,1	1,9	1,7	1,4	1,0	0,8	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	1,2	0,6	0,6	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1
Venezuela	6,7	5,0	4,5	3,1	2,5	2,0	1,5	1,2	2,7	1,6	1,0	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	2,7	1,6	1,0	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1	2,7	1,6	1,0	0,6	0,3	0,3	0,2	0,1
Chile	3,7	3,3	2,4	1,9	1,8	1,4	1,2	0,9	1,5	1,0	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	1,5	1,0	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1	1,5	1,0	0,8	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
Brasil	5,2	4,9	4,1	3,2	2,2	1,6	1,2	0,9	2,2	2,2	1,7	1,2	0,8	0,5	0,2	0,2	2,2	2,2	1,7	1,2	0,8	0,5	0,2	0,2	2,2	2,2	1,7	1,2	0,8	0,5	0,2	0,2
Cuba	2,8	2,9	2,5	1,7	0,7	0,5	0,5	0,4	1,1	0,9	1,2	0,8	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1	0,9	1,2	0,8	0,2	0,3	0,3	0,3	1,1	0,9	1,2	0,8	0,2	0,3	0,3	0,3
Puerto Rico	1,6	4,1	3,0	1,6	1,5	1,2	0,9	0,7	0,9	2,7	1,4	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,9	2,7	1,4	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,9	2,7	1,4	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3
México	4,6	4,7	4,1	3,0	2,0	1,6	1,4	1,1	1,7	1,5	1,2	0,9	0,3	0,3	0,3	0,3	1,7	1,5	1,2	0,9	0,3	0,3	0,3	0,3	1,7	1,5	1,2	0,9	0,3	0,3	0,3	0,3
Colombia	5,6	4,6	3,4	2,9	2,5	2,1	1,7	1,3	2,6	1,7	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3	2,6	1,7	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3	2,6	1,7	1,1	0,8	0,6	0,5	0,4	0,3
Perú	5,3	5,0	3,9	2,8	2,3	2,0	1,6	1,3	2,6	2,2	1,2	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	2,6	2,2	1,2	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	2,6	2,2	1,2	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3
Ecuador	4,7	4,3	4,6	4,1	3,8	2,8	1,9	1,3	2,0	1,4	1,7	1,6	1,7	1,1	0,6	0,4	2,0	1,4	1,7	1,6	1,7	1,1	0,6	0,4	2,0	1,4	1,7	1,6	1,7	1,1	0,6	0,4
R. Dominicana	5,6	6,0	4,8	3,6	2,9	2,1	1,6	1,1	2,4	2,9	2,3	1,4	1,1	0,8	0,6	0,4	2,4	2,9	2,3	1,4	1,1	0,8	0,6	0,4	2,4	2,9	2,3	1,4	1,1	0,8	0,6	0,4
Bolivia	2,5	2,7	3,5	4,1	3,5	2,9	2,4	1,9	0,4	0,4	1,1	2,0	1,2	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	1,1	2,0	1,2	0,8	0,6	0,5	0,4	0,4	1,1	2,0	1,2	0,8	0,6	0,5
Panamá	4,1	4,3	3,2	2,7	2,2	1,9	1,7	1,5	1,4	1,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	1,4	1,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	1,4	1,4	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7
Nicaragua	4,3	4,9	3,9	3,2	3,4	3,2	2,8	2,2	1,2	1,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	1,2	1,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	1,2	1,7	0,7	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
Jamaica	3,8	3,4	2,5	2,0	1,7	1,7	1,7	1,6	2,3	2,1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6	2,3	2,1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6	2,3	2,1	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,6
Paraguay	2,4	2,9	4,0	4,6	4,0	3,5	2,8	2,3	0,3	0,4	1,2	1,6	1,4	1,1	0,8	0,6	0,3	0,4	1,2	1,6	1,4	1,1	0,8	0,6	0,3	0,4	1,2	1,6	1,4	1,1	0,8	0,6
Honduras	5,7	5,5	5,1	4,9	5,2	3,8	2,7	2,1	2,6	2,4	1,9	1,8	2,3	1,5	0,9	0,6	2,6	2,4	1,9	1,8	2,3	1,5	0,9	0,6	2,6	2,4	1,9	1,8	2,3	1,5	0,9	0,6
Costa Rica	4,5	4,2	3,6	3,5	3,2	2,6	2,3	2,0	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4	0,7	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6	0,4	0,7	0,9	0,9
El Salvador	3,3	3,6	3,0	1,6	2,7	2,6	2,4	2,0	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	0,9	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	0,9
Guatemala	3,8	3,7	3,1	2,7	3,0	3,4	3,4	2,8	1,0	0,9	0,5	0,2	0,4	0,9	1,3	1,2	1,0	0,9	0,5	0,2	0,4	0,9	1,3	1,2	1,0	0,9	0,5	0,2	0,4	0,9	1,3	1,2
Haití	4,0	4,1	3,7	4,6	3,6	3,3	2,9	2,5	2,5	2,4	1,8	2,2	1,9	1,7	1,4	1,2	2,5	2,4	1,8	2,2	1,9	1,7	1,4	1,2	2,5	2,4	1,8	2,2	1,9	1,7	1,4	1,2
Total	4,4	4,2	3,6	2,9	2,2	1,8	1,4	1,1	1,8	1,5	1,2	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3	1,8	1,5	1,2	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3	1,8	1,5	1,2	0,9	0,6	0,4	0,3	0,3

* Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Las dinámicas de las poblaciones urbana y total

**Cuadro 6: Niveles de Urbanización en 2000
y tasas de crecimiento vegetativo, migratorio, total urbano, por país,
América Latina, 1995-2000**

País*	Nivel de urbanización (2000)	Tasas de crecimiento (porcentajes), 1995-2000			
		Vegetativo**	Migratorio	Total	Urbano
Uruguay	91,2	0,9	-0,2	0,7	1,0
Argentina	89,9	1,3	0,0	1,3	1,6
Venezuela	86,9	2,2	-0,2	2,0	2,3
Chile	85,7	1,5	-0,1	1,4	1,7
Brasil	81,3	1,5	-0,2	1,3	2,0
Cuba	75,3	0,7	-0,3	0,4	0,6
Puerto Rico	75,2	1,0	-0,2	0,8	1,3
México	74,4	2,3	-0,7	1,6	1,9
Colombia	73,9	2,1	-0,2	1,9	2,5
Perú	72,8	2,2	-0,5	1,7	2,3
Ecuador	65,3	2,3	-0,3	2,0	3,6
República Dominicana	65,1	2,1	-0,5	1,6	2,7
Bolivia	62,5	2,7	-0,4	2,3	3,3
Panamá	56,2	2,0	-0,4	1,6	2,1
Nicaragua	56,1	3,4	-0,7	2,7	3,3
Jamaica	56,1	1,8	-0,9	0,9	1,7
Paraguay	56,0	2,8	-0,2	2,6	3,9
Honduras	52,7	3,2	-0,5	2,7	4,8
Costa Rica	47,8	2,1	0,4	2,5	2,9
El Salvador	46,6	2,4	-0,4	2,0	2,7
Guatemala	39,7	3,2	-0,6	2,6	3,2
Haití	35,7	2,2	-0,5	1,7	3,5
Total regional	75,4	1,9	-0,3	1,6	2,1

* Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

** Crecimiento vegetativo de la población total.

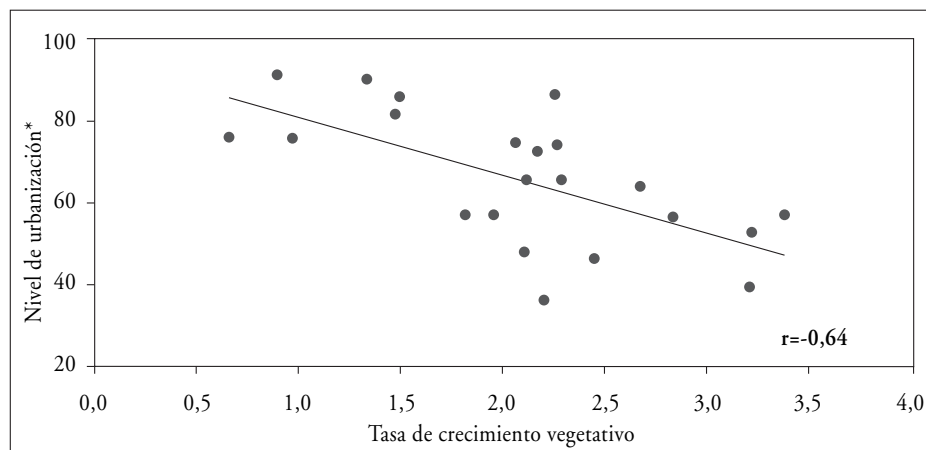
Fuente: Naciones Unidas (2000).

Junto al nivel actual de urbanización de los países de la región, en el cuadro 6 se puede observar la tasa de crecimiento de la población total y sus componentes vegetativo y migratorio para el quinquenio 1995-2000. Todos los países, excepto Argentina y Costa Rica, presentan saldos migratorios internacionales negativos. América Latina pasa de ser una región con importante saldo migratorio internacional positivo, a ser una región de saldo negativo (Lattes y Recchini de Lattes 1994). Si la emigración resultante afecta diferencialmente a las poblaciones urbanas y rurales, de hecho estará afectando a la dinámica de la urbanización. Por otro lado, se espera una correlación negativa entre la disminución de la tasa de crecimiento vegetativo y el proceso de urbanización. Esto, porque la urbanización se considera como uno de los procesos de cambio social que contribuye a la disminución del nivel de la fecundidad y, consecuentemente, del crecimiento demográfico. El diagrama (Gráfico 5) presenta la regresión simple entre los niveles de urbanización y las tasas de crecimiento vegetativo de la población total de los 22 países seleccionados que, como se ve, arroja una apreciable relación lineal negativa (coeficiente de correlación lineal $r = -0,64$). El diagrama muestra un par de países alejados de la recta (sin ellos el coeficiente ascendería a $-0,74$) y es de interés comentarlos. Uno es Venezuela, uno de los países más urbanizados de la región, que estaría mostrando una tasa de crecimiento vegetativo muy elevada en relación con su nivel de urbanización. El otro caso es Haití que, contrariamente a Venezuela, estaría mostrando una tasa de crecimiento vegetativo más baja que la que se podría esperar dado su nivel de urbanización (el más bajo de la región). (Ver gráfico 5).

Como se trata de la observación de 22 países a lo largo de medio siglo, con estadios de urbanización y de transición demográfica⁸ muy diferentes en el momento inicial de la observación (1950) y que experimentaron procesos de urbanización y transiciones demográficas (entre 1950 y 2000) de muy distinta secuencia e intensidad, la variedad de combinaciones de niveles y procesos resultante es muy amplia y su análisis excede en mucho el espacio de este trabajo.

8 Siguiendo a autores como Zelinsky (1971), Keyfitz (1980) y de Vries (1990), se entiende que existe más de una transición demográfica. La transición vital –habitualmente identificada como transición demográfica–, en la cual la fecundidad y la mortalidad pasan de niveles altos a niveles bajos; la transición de la urbanización, que es el paso de una proporción baja a una proporción alta de población urbana y que incluye, a su vez, cierta transición de la migración rural-urbana que pasa de niveles mínimos a niveles altos para luego retornar a niveles mínimos o insignificantes. Se ha enfatizado la necesidad de integrar el análisis de la transición vital con el de la transición de la urbanización, en especial cuando se indaga sobre la contribución relativa de la migración y el crecimiento vegetativo en la redistribución rural-urbana y urbana-metropolitana de la población (Villa 1992).

Gráfico 5: Nivel de Urbanización y tasas de crecimiento vegetativo, América Latina, 1995-2000



*Al final del período.

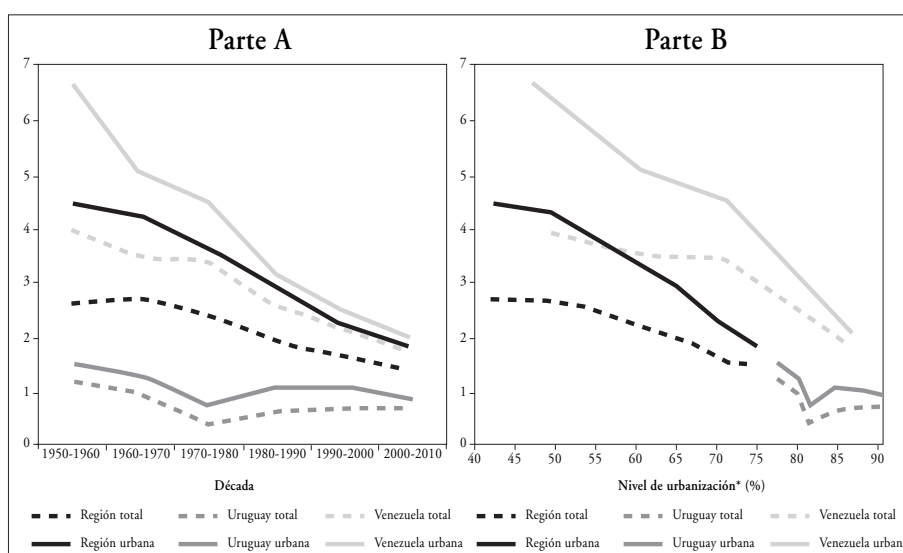
Fuente: Cuadro 6.

Por ello, sólo mostramos un ejemplo de los diferentes procesos que tuvieron lugar, eligiendo dos países que hoy comparten un nivel muy alto de urbanización, y la región como un todo. Venezuela y Uruguay comparten un nivel de urbanización muy alto (87 y 91 por ciento, respectivamente, en el año 2000) y una misma tasa de urbanización (0,3 por ciento entre 1990-2000), pero sus ritmos actuales de crecimiento urbano son muy distintos, al punto que Venezuela duplicaría su población urbana en 29 años mientras que Uruguay requeriría 70 años. Se trata de dos países que hoy experimentan dinámicas urbanas muy diferentes y, por lo tanto, presentan implicaciones sociales y económicas también muy distintas. La región, con menor ritmo de crecimiento urbano que Venezuela se urbaniza más rápidamente (0,6 por ciento) que ambos.

Las diversas historias demográficas que Venezuela, Uruguay y la región como un todo tuvieron antes de 1950 quedaron plasmadas en las diferentes posiciones que muestran al inicio de sus respectivas curvas por nivel de urbanización (Gráfico 6, parte B). Uruguay, partiendo desde un nivel de urbanización de 78 por ciento en 1950 sólo aumentó 13 puntos (91 por ciento en 2000), mientras que Venezuela en esos mismos 50 años recorrió un proceso de urbanización que elevó su nivel del 47 al 87 por ciento. La región, iniciando el

proceso desde un nivel menor que Venezuela (41,4 y 47 por ciento), en esos 50 años recorrió un 'trayecto' menor, ya que pasó de 41,4 a 75,4 por ciento. Sintetizando, Uruguay, Venezuela y la América Latina convergieron sus niveles y *tempos* (distancia entre las dos tasas) de urbanización a lo largo del último medio siglo, pero aún siguen siendo muy diferentes en cuanto a sus ritmos de crecimiento demográfico total y urbano.

Gráfico 6: Tasas de crecimiento de las poblaciones total y urbana, por década y por nivel de urbanización, América Latina, Venezuela y Uruguay, 1950-2000



* Al comienzo del período.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Los cambios de la estructura urbana

Este breve análisis de la urbanización latinoamericana quedaría incompleto si no incluyéramos, aunque parcialmente, los cambios experimentados por la estructura (tamaño de ciudades) de la población urbana. A partir de las recientes estimaciones de Naciones Unidas (2000) podemos documentar algunas dimen-

siones de los procesos de concentración y/o dispersión territorial de las poblaciones urbana y total de cada país –y de la región como un todo–, un fenómeno muy característico de la denominada ‘explosión urbana latinoamericana’.

Para la región como un todo, considerando las ciudades de mayor tamaño (5, 10, 15, 20 y 25), el nivel más alto de la concentración habría sido alcanzado alrededor del año 1960, como se puede ver en el cuadro 7. Aquella concentración de la población urbana de la región, en cierto número de ciudades, disminuye, en forma significativa y continua, cualquiera sea la cantidad de ciudades consideradas.

Cuadro 7: América Latina. Porcentaje del total de población urbana residente en las cinco, diez, quince, veinte y veinticinco ciudades más grandes de la región. Años seleccionados, 1950-2000

Cantidad de ciudades	Porcentaje sobre la población urbana total					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000
5	21,4	22,5	22,0	21,3	18,4	17,2
10	28,2	29,0	28,7	27,7	24,5	23,4
15	31,8	33,4	33,0	32,1	28,7	27,7
20	34,6	36,4	36,1	35,2	32,1	31,4
25	36,7	38,7	38,5	37,6	34,5	34,1

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Al examinar como indicador de la concentración de la población urbana de la región la proporción de dicha población que reside en las 22 ciudades mayores de los 22 países seleccionados (Cuadro 8) se observa que, para el total de la región, disminuye en forma continua desde 1950 hasta el presente con un descenso que va de 28,7 a 24,6 por ciento; su comportamiento muestra la desconcentración de la población urbana.

Del análisis de la proporción urbana que representa la ciudad mayor de cada uno de los veintidós países analizados (Cuadro 8) se puede ver que el referido descenso para el total regional es muy heterogéneo entre los países. En sólo cuatro de ellos (Argentina, Cuba, Uruguay y Venezuela), la concentración de población urbana en la ciudad mayor disminuye (como la región) desde por

lo menos 1950; otros cinco países (Puerto Rico, Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Costa Rica) disminuyen su concentración desde 1970 y otros cuatro (Brasil, Colombia, Ecuador y México) lo hacen desde por lo menos una década atrás. En los ocho países restantes (Chile, Guatemala, El Salvador, Haití, Honduras, Panamá, Perú y la República Dominicana) el peso de la ciudad mayor sobre el total urbano aún estaría creciendo, aunque con ritmos muy distintos, y algunas se han estabilizado. Del conjunto de los indicadores anteriores puede extraerse una conclusión general para el contexto urbano latinoamericano: la población urbana se está desconcentrando de sus ciudades mayores. Para la región, y unos pocos países se observó desde los años 50 ó 60, pero para la mayoría de los países (13) es más reciente.

Que grandes ciudades de la región disminuyan su predominio urbano no es un hecho tan novedoso y varios autores ya lo percibieron a fines de los años setenta y principios de los ochenta⁹. Lo que hoy llama la atención es la extensión e intensidad del fenómeno. El modo en que se relaciona la actual transformación económica con estos cambios es aún tema de debate y la pregunta ¿se está acelerando la disminución del predominio urbano de las ciudades mayores como consecuencia de las recientes transformaciones económicas?, no hay aún respuesta definitiva¹⁰.

En la parte derecha del cuadro 8 se puede ver que la desconcentración de la población total, desde estas mismas ciudades, tiene aún poca vigencia en la región. Sólo algunos países (Argentina, Uruguay y Venezuela) muestran una disminución clara del peso de la ciudad mayor sobre la población total mientras que, en otros pocos países, esta proporción se habría estabilizado (Brasil, Cuba, México y Costa Rica). Vinculando las dos dimensiones de la desconcen-

9 Entre otros, Alberts (1977) concluyó que las áreas metropolitanas de Caracas, Río de Janeiro y San Pablo estaban perdiendo ritmo de crecimiento, mientras que otras ciudades intermedias, de menor tamaño, lo estaban ganando. El caso de La Habana fue expuesto por Landstreet y Mundigo (1981). Gatica (1980) y Lattes (1984) indicaron que se trataba de una creciente tendencia regional. Urzúa y otros (1981) observan la disminución de la primacía de Buenos Aires y de Montevideo e indican el estancamiento de Santiago de Chile.

10 Autores como De Mattos (1994) señalaron que en las primeras fases de la reconversión la concentración de población tiende a disminuir debido a la revalorización de determinados recursos/regiones por el mercado mundial, pero cuando se superen las primeras etapas de la reconversión, la población tenderá a concentrarse nuevamente, ya no en la gran metrópoli, sino en un sistema de ciudades periféricas. En relación con la pérdida de primacía de las áreas metropolitanas en la población urbana total, se ha dicho (Relatoría 1994) que esta tendencia sería menos relevante en lo económico dado que el proceso de concentración económica parece continuar en estas áreas. Por otra parte, se destacó que el incremento de la terciarización en el centro de las ciudades y el traslado de las industrias al sector suburbano generaron, a su vez, gran variedad de formas de asentamiento y de movilidad de la población.

tración de población desde la ciudad mayor –sobre la población urbana y sobre la población total–, a medida que aumenta el nivel de urbanización, el peso relativo de la población en la ciudad mayor sobre la población total y sobre la población urbana tienden a converger.

Cuadro 8: América Latina. Proporción de la población de la Ciudad Mayor* sobre la población urbana y sobre la población total, por país. Años seleccionados, 1950-2000

País**	Porcentaje sobre la población urbana						Porcentaje sobre la población total					
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Uruguay	65,3	56,8	50,7	48,8	45,3	40,6	50,9	45,5	41,7	41,6	40,1	37,0
Argentina	45,0	44,6	44,8	42,6	39,7	37,7	29,4	32,8	35,1	35,3	34,4	33,9
Venezuela	28,3	27,6	26,8	21,5	17,5	15,0	13,3	16,9	19,2	17,1	14,7	13,0
Chile	37,5	39,4	39,7	41,0	41,9	42,5	21,9	26,7	29,9	33,3	34,9	36,4
Brasil	14,8	15,0	15,0	15,5	13,6	12,8	5,3	6,8	8,4	10,3	10,2	10,4
Cuba	39,7	36,9	34,0	28,9	26,9	26,7	19,6	20,3	20,5	19,7	19,8	20,1
Puerto Rico	44,2	52,1	52,1	50,7	48,7	47,5	17,9	23,2	30,4	33,9	34,8	35,7
México	24,4	28,9	30,4	31,0	25,1	24,7	10,4	14,7	17,9	20,6	18,2	18,3
Colombia	14,5	16,0	18,4	20,0	20,5	20,1	5,4	7,7	10,5	12,8	14,2	14,9
Perú	35,9	36,7	38,7	39,3	39,2	39,9	12,7	17,0	22,2	25,4	27,0	29,0
Ecuador	26,4	29,4	29,7	28,8	26,4	27,8	7,5	10,1	11,8	13,5	14,5	18,1
R. Dominicana	39,2	45,6	47,1	49,6	58,6	65,1	9,3	13,8	19,0	25,0	34,1	42,4
Bolivia	25,9	28,1	30,1	29,9	28,6	28,4	9,8	11,0	12,3	13,6	15,9	17,8
Panamá	55,5	60,9	63,4	62,3	65,8	73,0	19,9	25,1	30,2	31,4	35,4	41,1
Nicaragua	27,8	32,6	37,9	35,8	35,0	33,7	9,7	12,9	17,8	18,0	18,6	18,9
Jamaica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	43,4	47,2	51,9	51,7	45,2	41,0	15,0	16,8	19,2	21,5	22,0	23,0
Honduras	30,5	29,7	29,8	32,8	34,9	27,8	5,4	6,8	8,6	11,4	14,6	14,6
Costa Rica	63,3	62,6	63,8	61,0	55,6	51,3	21,2	22,9	25,3	26,3	25,4	24,6
El Salvador	22,8	25,0	36,9	39,5	46,2	48,1	8,3	9,6	14,5	16,4	20,3	22,4
Guatemala	48,9	41,4	35,4	29,4	50,3	71,8	14,4	13,4	12,6	11,0	19,2	28,5
Haití	36,3	43,3	51,6	54,2	55,6	60,3	4,4	6,8	10,2	12,9	16,4	21,5
Total regional	28,7	28,5	28,1	27,3	25,0	24,6	11,9	14,1	16,2	17,8	17,8	18,6

* Sólo incluye a las ciudades mayores que alcanzaron los 750.000 habitantes en el año 1995, por lo que se excluye a Kingston, ciudad mayor de Jamaica.

** Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

Varios autores, entre ellos Geisse y Sabatini (1988), han postulado que el problema de las grandes ciudades no reside tanto en su tamaño sino en su ritmo de crecimiento. En esta perspectiva, los cambios de la estructura urbana observados en el cuadro 8 nada dice en cuanto a la dinámica de las subpoblaciones involucradas, que son, por otra parte, como lo muestra el cuadro 9, muy disímiles entre sí. En la década presente (2000-2010), la población del 'resto urbano' estaría creciendo más rápidamente que la población de la ciudad mayor en dieciocho países, en otros dos, ambos ritmos de crecimiento serían muy parejos y sólo en Haití –el país más rural de la región– la ciudad mayor crecería más rápidamente que el resto urbano. Observamos que las diferencias entre las tasas son muy importantes: el resto urbano varía entre 0,6 y 3,7 por ciento mientras que las ciudades mayores lo hacen entre 0,2 y 3,5 por ciento (Cuadro 9). Aun así, los niveles de las tasas de la casi totalidad de los países han disminuido mucho respecto de la década de los años cincuenta.

Esta declinación de las tasas de crecimiento poblacional de las grandes metrópolis y del resto urbano no debe ocultar que, en muchos casos, los incrementos demográficos absolutos se mantienen en cifras muy altas y continúan presionando sobre la infraestructura y los servicios urbanos, en una época en que éstos están siendo afectados por drásticas disminuciones de los recursos de capital, de los gastos del Estado, etc., lo que, sumado a la disminución del poder adquisitivo de las poblaciones, plantea problemas de muy difícil solución. (ver cuadro 9).

El rol de las migraciones

Con las diferencias propias del estadio de la urbanización, el nivel de crecimiento vegetativo y la presencia o no de migraciones internacionales, la migración ha jugado roles distintos y cambiantes en cuanto componente demográfico del crecimiento urbano, del crecimiento de las ciudades y de la urbanización.

Sobre la base de las estimaciones del cuadro 10 (parte izquierda) se puede sostener, en términos generales, que la transferencia de población rural-urbana¹¹ viene disminuyendo su contribución al crecimiento urbano de la región. En los años cincuenta explicó el 46,4 por ciento del crecimiento urbano regional

11 Se trata de migración neta rural-urbana más reclasificación de localidades y, en los casos en que tuvo lugar, más –o menos– migración neta internacional.

Cuadro 9
América Latina. Tasas de crecimiento medio anual de la población
de la Ciudad Mayor* y del resto urbano, por país.**
Decenios del período 1950-2010

País***	Tasas de crecimiento (porcentajes)											
	Ciudad mayor						Resto urbano					
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2010
Uruguay	0,1	0,1	0,4	0,3	-0,1	0,2	3,7	2,6	1,1	1,7	1,8	1,3
Argentina	2,9	2,2	1,6	1,2	1,2	0,9	3,1	2,1	2,5	2,4	2,0	1,6
Venezuela	6,4	4,7	2,3	1,1	1,0	0,8	6,7	5,2	5,2	3,6	2,8	2,2
Chile	4,2	3,3	2,7	2,1	1,9	1,3	3,4	3,2	2,1	1,7	1,7	1,4
Brasil	5,4	5,4	4,4	1,9	1,6	1,1	5,2	4,9	4,0	3,4	2,3	1,7
Cuba	2,1	2,1	0,9	1,0	0,7	0,4	3,3	3,4	3,3	2,0	0,8	0,6
Puerto Rico	3,2	4,1	2,7	1,2	1,2	0,9	0,0	4,1	3,3	2,0	1,7	1,4
México	6,3	5,1	4,3	0,9	1,8	0,3	4,0	4,5	4,0	3,8	2,0	2,0
Colombia	6,6	6,0	4,3	3,1	2,4	1,8	5,4	4,3	3,2	2,8	2,6	2,2
Perú	5,5	5,5	4,1	2,8	2,4	1,7	5,2	4,7	3,8	2,9	2,2	2,2
Ecuador	5,7	4,5	4,3	3,2	4,3	2,7	4,3	4,3	4,7	4,5	3,6	2,8
R. Dominicana	7,1	6,3	5,3	5,3	3,9	1,9	4,5	5,7	4,3	1,7	1,2	2,5
Bolivia	3,3	3,3	3,4	3,6	3,5	2,6	2,2	2,4	3,5	4,2	3,6	3,0
Panamá	5,0	4,7	3,0	3,2	3,2	1,9	2,8	3,7	3,4	1,7	-0,2	1,9
Nicaragua	5,9	6,4	3,3	3,0	3,0	3,0	3,6	4,1	4,2	3,4	3,6	3,4
Jamaica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Paraguay	3,3	3,8	4,0	3,2	3,1	3,0	1,7	1,9	4,0	5,9	4,8	3,7
Honduras	5,5	5,6	6,0	5,6	2,9	3,3	5,8	5,5	4,6	4,6	6,2	4,0
Costa Rica	4,4	4,4	3,2	2,5	2,4	2,4	4,7	3,9	4,3	4,8	4,1	2,8
El Salvador	4,2	7,5	3,6	3,2	3,1	2,6	3,0	1,9	2,5	0,5	2,3	2,6
Guatemala	2,2	2,2	1,3	8,1	6,6	3,4	5,2	4,7	4,0	-0,8	-2,6	3,6
Haití	5,8	5,8	4,2	4,8	4,4	3,5	2,8	2,5	3,2	4,2	2,5	3,1
Total regional	4,4	4,1	3,4	2,0	2,1	1,3	4,5	4,3	3,7	3,2	2,3	1,9

* Sólo incluye a las ciudades mayores que alcanzaron los 750.000 habitantes en el año 1995, por lo que se excluye a Kingston, ciudad mayor de Jamaica.

** Resto urbano: diferencia entre la población urbana y la población de la ciudad mayor.

*** Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

mientras que en el presente (1990-2000) ha disminuido al 38,4 por ciento¹². Entre los países se observan valores muy diversos: en la actualidad (1990-2000) variarían entre -7,9 por ciento en México y 51,7 por ciento en Honduras. Los casos de México (-7,9) y Cuba (-5,4) se explican porque el saldo migratorio urbano está muy afectado por una importante emigración internacional. El descenso de la contribución de la migración rural-urbana resulta, en parte, consecuencia de la disminución de este tipo de migración dentro del total de los movimientos migratorios que, a su vez, genera el propio avance de la urbanización.

La contribución directa de la transferencia neta de población rural-urbana a la urbanización ha sido y es tan importante basta para dar cuenta de la tasa de urbanización de la región y de la mayoría de los países. La parte derecha del cuadro 10 muestra de manera muy clara que entre los años cincuenta y la década 1990-2000 la transferencia neta rural-urbana alcanzó, en la región como un todo, valores crecientes que explican más del cien por cien de la tasa de urbanización¹³. Entre los países el rango de variación es muy amplio en 1990-2000. Desde -59,9 en México a más de 305 en Costa Rica, dos casos muy extremos que se explican también por la importancia que han tenido los movimientos migratorios internacionales: de saldo negativo en el primero y de saldo positivo en el segundo. (Ver cuadro 10).

Aunque muy escasas, las observaciones anteriores sugieren que, a medida que los países de la región se urbanizan, las migraciones internas permanentes de tipo rural-urbano, tal como han sido conceptualizadas y medidas, disminuyen su volumen y, en consecuencia, desciende su contribución al crecimiento urbano, al de las grandes metrópolis y a la urbanización. Pero las migraciones, particularmente las de tipo urbano-urbano, no sólo se mantienen sino que aumenta su importancia como componente de la dinámica poblacional de muchas regiones y, especialmente, de ciudades de tamaño intermedio¹⁴.

Hasta aquí la visión de la movilidad territorial de las personas, que ha sido parcial porque no se ha prestado atención alguna a otros tipos de movi-

12 En Naciones Unidas (1981), sobre la base de un número menor de países y con un procedimiento de cálculo más refinado, se han estimado, para los años cincuenta y sesenta, contribuciones de la migración rural-urbana al crecimiento urbano de la región del 39 y 35 por ciento, respectivamente.

13 La tasa de transferencia neta rural-urbana supera a la tasa de urbanización porque el diferencial urbano-rural del crecimiento vegetativo no contribuye o contribuye negativamente al avance de la urbanización, o sea que el crecimiento vegetativo del ámbito rural es mayor que el urbano.

14 Por ejemplo, en la Argentina, en las décadas 1970-1980 y 1980-1990, los tamaños de las diez ciudades que más crecieron oscilan entre 25 y 250 mil habitantes y entre 50 y 500 mil habitantes respectivamente (Vapñarsky 1994).

Cuadro 10: América Latina. Transferencia rural-urbana como componente del crecimiento urbano y de la urbanización, 1950-2000

País*	Incremento urbano atribuible a transferencia rural-urbana (porcentajes)					Relación entre transferencia rural-urbana y urbanización (porcentajes)				
	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Uruguay	27,8	9,0	-42,2	25,9	24,2	155,1	46,1	-84,0	67,3	85,4
Argentina	51,0	37,9	31,1	30,2	27,6	128,8	128,1	119,7	132,6	120,0
Venezuela	56,9	39,4	43,2	22,1	13,7	136,4	124,0	182,0	122,4	98,1
Chile	41,3	33,6	30,2	11,8	16,3	102,0	104,6	92,8	88,6	101,9
Brasil	49,7	51,6	49,9	42,8	34,5	113,7	115,3	117,3	111,3	91,2
Cuba	39,2	16,7	43,9	45,7	-5,4	104,6	52,0	89,9	98,3	-18,2
Puerto Rico	-85,1	52,2	47,6	21,2	36,3	-141,6	78,3	103,4	53,8	99,1
México	40,9	36,1	32,1	21,6	-7,9	106,4	109,4	109,9	72,2	-59,9
Colombia	50,5	37,6	36,6	33,0	30,8	104,5	99,7	111,8	114,1	125,1
Perú	56,8	50,9	37,6	26,2	14,8	110,6	115,7	123,3	114,1	61,5
Ecuador	48,2	39,0	46,7	48,3	50,5	112,1	120,8	122,5	123,5	111,0
R. Dominicana	50,2	53,3	51,5	41,9	35,3	113,3	108,5	106,9	105,6	91,7
Bolivia	8,2	11,1	34,7	48,3	36,2	52,5	79,6	109,6	96,3	108,3
Panamá	36,6	36,6	23,0	25,3	20,4	104,4	109,0	126,8	108,6	97,8
Nicaragua	31,5	39,8	17,7	1,0	10,3	107,4	111,3	100,9	5,6	61,6
Jamaica	35,4	19,1	15,8	15,1	12,0	57,3	31,5	33,0	31,7	24,0
Paraguay	-62,2	-14,4	37,0	45,7	42,2	-517,2	-98,6	124,1	132,7	120,4
Honduras	53,3	48,3	44,1	45,5	51,7	115,9	109,0	116,7	121,2	112,6
Costa Rica	23,3	26,1	35,1	35,8	42,9	118,0	131,5	150,6	208,7	305,9
El Salvador	10,2	13,0	1,2	-52,2	16,0	66,8	172,2	6,5	-156,1	69,6
Guatemala	28,5	26,1	5,9	-10,9	8,8	113,8	105,4	35,8	-157,6	65,8
Haití	62,6	58,5	52,6	61,1	50,1	100,2	99,7	105,6	125,6	94,3
Total	46,4	45,8	42,3	41,6	38,4	115,3	123,8	123,5	133,6	145,9

* Ordenados decrecientemente por nivel de urbanización en 2000.

Fuente: Naciones Unidas (2000).

mientos, como los temporarios y semipermanentes. No hay espacio para tratar otras formas de movilidad que varios trabajos han documentado para la región, donde se ha observado una amplia y compleja gama de movimientos territoriales, de personas y familias, vinculados con el proceso de trabajo, que trascienden la tradicional forma de migración rural-urbana o urbana-urbana permanente. Investigaciones recientes sugieren que la movilidad territorial de las personas es un fenómeno con mayor complejidad que la que se suponía hace un par de décadas. El sentido, la intensidad, la composición y el tipo de los flujos migratorios actuales apenas ha sido investigado, sin embargo lo poco que se sabe alcanza para alertar sobre la gran heterogeneidad del fenómeno y su creciente intensidad. Una visión integrada de la movilidad territorial significa hoy, entre otras cosas, reconocer que en cada situación hay una mezcla de migración permanente, semipermanente, circular, movimientos cotidianos y otros.

Los movimientos territoriales de la población no son fenómenos aislados y por ello es necesario que la investigación ponga mucho más énfasis en el análisis de sus diversas consecuencias para individuos y comunidades, y sus relaciones con una amplia gama de procesos sociales. La movilidad de las personas ha sido considerada como un indicador de problemas pero también, y esto a menudo queda de lado, constituye un comportamiento que millones de personas han utilizado y seguirán utilizando para encontrar los medios que les permitan mejorar sus condiciones de vida.

Bibliografía

- Alberts, J.
1997 *Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina*. Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE.
- CEPAL
2000 The equity gap: A second assessment. Second Regional Conference in *Follow-up to the World Summit for Social Development*, Santiago de Chile, 15-17 mayo.
- De Mattos,
1994 Capital, población y territorio. Documento presentado al seminario *Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano*, San Carlos de Bariloche, 4 al 7 de mayo.

- De Vries, J.
 1990 Problems in the Measurement, Description and Analysis of Historical Urbanization. En van der Woude, A.; J. de Vries y A. Hayami, *Urbanization in History, a Process of Dynamics Interactions*, New York, Clarendon Press, Oxford.
- Gatica, Fernando
 1980 La urbanización en América Latina: 1950-1970; patrones y áreas críticas. En *Redistribución Espacial de la Población en América Latina*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE.
- Geisse, G. y F. Sabatini
 1998 Latin American cities and their poor. En Dogan, Mattei, (ed.); Kasarda, John D., (ed.), *The metropolis era*, Newbury Park, CA, Sage Publications.
- Hauser, P. y R. Gardner
 1982 *Urban future: Trends and prospects*, Honolulu, East-West Population Institute, Reprint. No. 146.
- Keyfitz, N.
 1980 *Do cities grow by natural increase or by migration?*, Luxemburg, Austria, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA).
- Landstreet, B. y A. Mundigo
 1981 Internal migration and changing urbanization patterns in Cuba. Documento presentado al *Annual Meeting of the Population Association of America*, Washington, D. C.
- Lattes, A. E.
 1984 Territorial mobility and redistribution of the population: recent developments. En United Nations, *International Conference on Population, 1984. Population Distribution, Migration and Development*. New York, ST/ESA/SER.A/89.
-
- 1995 Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina. En *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 28 y *Notas de Población*, N° 62, Madrid.

Lattes, A. E. y Z. Recchini de Lattes

- 1994 International migration in Latin America: patterns, determinants and policies. En Naciones Unidas, *International migration: regional processes and responses*, Economic Studies No. 7. Ginebra, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y Fondo de Población de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas

- 1969 *Growth of the World's urban and rural population, 1920-2000*. New York, Naciones Unidas, ST/SOA/Series A/44.

-
- 1981 *Modalidades del Crecimiento de la Población Urbana y Rural*. New York, Naciones Unidas, Sales No. S.79.XIII.9.

-
- 2000 *World Urbanization Prospects. The 1999 Revision*. New York, United Nations Population Division.

Relatoría del seminario

- 1994 *Distribución y Movilidad Territorial de la Población y Desarrollo Humano* organizado por Fundación Bariloche, Centro de Estudios de Población (CENEP) y Programa Latinoamericano de Actividades en Población (PROLAP), San Carlos de Bariloche, Argentina, 4 al 7 de mayo.

Urzúa, R. y otros

- 1982 *Desarrollo Regional, Migraciones y Concentración Urbana en América Latina: Una investigación comparativa*. Manuscrito, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Demografía – CELADE.

Vapñarsky, C. A.

- 1981 Aportes teórico-metodológicos para la determinación censal de localidades. En Torrado, S., (comp.), *Investigación e información sociodemográfica 2*, Buenos Aires, Comisión Población y Desarrollo de CLACSO.

-
- 1994 Crecimiento urbano diferencial y migraciones en la Argentina: cambios de tendencias desde 1970. En *Estudios migratorios latinoamericanos*, No. 27, agosto.

Villa, M. S.

- 1992 Urbanización y transición demográfica en América Latina: una reseña del período 1930-1990. Documento presentado en la Conferencia *El Poblamiento de las Américas*, SOMEDE, IUSSP, ABEP, FCD, PAA, PROLAP. Veracruz, mayo.

Zelinsky, W.

- 1971 The Hipotesys of the Mobility Transition. *Geographical Review*, No. 61, pp. 219-249.

**Modelos de gestión en los centros históricos
de América Latina y el Caribe**
*En busca de la integralidad,
la gobernabilidad democrática
y la sostenibilidad*

René Coulomb

La regeneración y el desarrollo sostenible de los centros históricos, junto con la revalorización del patrimonio cultural y urbano que encierran, son prioridades presentes en las agendas programáticas de las autoridades locales de las ciudades de América Latina y el Caribe. Por una parte, la recuperación y el aprovechamiento de la infraestructura de las áreas centrales es percibida por los planificadores como una estrategia optimizadora de recursos frente a los costos, financieros y medioambientales, de las nuevas urbanizaciones periféricas. El mejor aprovechamiento de los centros urbanos se plantea como una estrategia que apoya la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo urbano, particularmente de las grandes ciudades. Por otra parte, la valorización del patrimonio urbano de los centros históricos aparece como fuente de desarrollo económico, *vía* la industria turística, además de representar un fuerte potencial de identidad colectiva, de una ciudad o de una nación.

Los procesos recientes de revalorización de los centros históricos en la región, particularmente los declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, han motivado múltiples iniciativas de intercambio y difusión de experiencias. Más allá de las exposiciones de 'estudios de casos', se promovieron espacios de sistematización y análisis, con el fin de profundizar en torno a las estrategias e instrumentos que sustentan los procesos iniciados, particularmente los que parecen ser más exitosos.

Al final del *I. Encuentro de Alcaldes y Autoridades Latinoamericanas de Ciudades con centros históricos en procesos dinámicos de recuperación* (Lima, noviembre 1997), representantes de varias ciudades de la región decidieron cons-

tituir una red de intercambio y reflexión, sobre la base de principios compartidos, los cuales se plasmaron en la *Declaración de Lima*¹.

A pesar de la diversidad de contextos económicos, sociopolíticos y urbanos, los barrios antiguos y patrimoniales de las ciudades de la región presentan problemáticas comunes: degradación del patrimonio histórico y urbano, desdoblamiento, subempleo y desempleo, alta presencia de población en extrema pobreza, imagen urbana negativa, falta de accesibilidad, privatización de los espacios públicos, entre otros. Varias autoridades locales se dieron a la tarea de repensar el papel que debe jugar la centralidad histórica en relación con una urbanización en permanente expansión y la multiplicación de nuevas centralidades urbanas cada vez más dispersas y segregadas. En este proceso, se pone en evidencia la obsolescencia de las políticas y de la gestión pública en los centros históricos: a parte de carecer de un enfoque integral (muchas veces excesivamente centradas sobre la conservación de monumentos aislados), suelen padecer de importantes déficits de gobernabilidad.

De un lado, las políticas de protección del patrimonio surgieron y se administraron desde las esferas del gobierno central; pero esta gestión centralista es cada vez más cuestionada por los procesos de descentralización y de reivindicación del 'poder local'. Del otro lado, la difusión de la doctrina neoliberal en la región, de un estado adelgazado, menos intervencionista y más 'facilitador'², lleva a varios gobiernos locales a impulsar la intervención de las iniciativas privadas en los centros históricos.

Varios responsables de conducir las instituciones y los programas de 'regeneración' o 'rescate' comparten la inquietud por encontrar nuevos modelos de intervención en los centros históricos "que los afiancen como centros vivos de la ciudad", mediante una "acción concertada de los actores públicos y privados para lograr la sustentabilidad de su rehabilitación y valoración"³. El III° Encuentro de la Red (ciudad de México, abril de 2000) tuvo como objetivo analizar los distintos modelos y mecanismos de gestión/financiamiento que se están utilizando en varias ciudades de América Latina y el Caribe, y que permi-

1 La Declaración se estructura en torno a siete campos de acción: a) Modelos de Intervención, b) Marcos de Gestión y Administración, c) Mecanismos de Financiamiento, d) Participación y Solidaridad, e) Calidad del Hábitat, f) Diversidad Cultural y g) Investigación, Comunicación y Capacitación. La Declaración fue firmada por las ciudades de Arequipa, Barcelona, Bogotá, Brasilia, Cajamarca, Cusco, La Habana, Lima, México, Quito, Río de Janeiro, Salvador de Bahía, San José de Costa Rica, Sao Paulo.

2 Véase las conclusiones en torno a la "enabling strategy" de la Conferencia de las Naciones Unidas, HABITAT II (Estambul, 1996).

3 Declaración de Lima, 1° párrafo.

ten llevar a cabo, con cierto éxito, los procesos de conservación del patrimonio y de rehabilitación urbana. Las conclusiones de esta reunión se recogieron en la *Declaración de la ciudad de México*, firmada por los representantes de 29 ciudades. De estas experiencias y reflexiones recientes, quisieran dar cuenta brevemente las páginas siguientes.

Del protagonismo estatal a la gestión compartida sector público/sector privado

En el centro de la reflexión está sin lugar a duda la (re)definición del papel de los distintos actores y de las formas de coordinación y/o asociación entre: gobiernos nacionales, autoridades locales, iniciativa privada, habitantes, agencias internacionales de cooperación, etc. Los escasos intentos de sistematización de distintas experiencias en América Latina y el Caribe⁴ permiten diferenciar varios tipos de gestión pública, que a veces coinciden en el espacio y/o en el tiempo.

La conservación de monumentos por parte del Estado

En todos los centros históricos de la región, la conservación del patrimonio se gestó desde las esferas gubernamentales y se instrumentó mediante la creación de un marco legal e institucional específico, operado por los gobiernos centrales. El registro y catalogación de un patrimonio histórico, sometido a normas estrictas de conservación constituye la primera acción pública en la mayoría de los casos. Esta visión conservacionista del patrimonio, en vez de promover, suele desalentar la intervención de los propietarios, por lo que los gobiernos asumen que es la inversión pública que debe encabezar el proceso, mediante la aplicación de programas de inversión pública destinados al rescate de monumentos aislados de gran valor histórico y arquitectónico.

Este protagonismo público suele ser acompañado - a veces promovido - por una élite cultural y/o de empresarios ilustrados, a través de la creación de

⁴ Véase, por ejemplo: Eduardo Rojas y Claudio de Moura Castro, *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano. Desafíos y Oportunidades*, BID, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., Noviembre 1998

fundaciones y patronatos, interesados en el rescate del patrimonio monumental por razones de prestigio. Los monumentos rescatados se destinan a usos públicos, o bien a oficinas corporativas. En algunos casos, se crean instituciones públicas encargadas de financiar la conservación de monumentos, sin que siempre esté asegurada la continuidad del financiamiento público. Existen excepciones, como la de la Oficina del Historiador de la ciudad de la Habana, que capta e reinvierte en el rescate patrimonial las divisas provenientes de la actividad turística en la Habana Vieja (170 millones de dólares en los últimos seis años); o bien el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL) en Quito que se alimenta de fuentes impositivas permanentes.

Incentivos públicos a la inversión privada

La difícil movilización de recursos de los propietarios e inversionistas privados en apoyo a la conservación del patrimonio histórico ha llevado a varios gobiernos locales a ofrecer exenciones tributarias y facilidades administrativas. En la ciudad de México, entre 1991 y 1999, se aplicó una inversión de alrededor de 300 millones de dólares a 500 inmuebles del centro histórico, beneficiándose propietarios e inversionistas de exenciones fiscales por un monto de 9 millones. Otro ejemplo: en Sao Paulo se estableció la exención del impuesto predial por 10 años, para los propietarios de inmuebles históricos que rehabiliten sus fachadas.

El impacto de estas políticas fiscales no ha sido del todo evaluado, pero existen indicios que hacen pensar que la asignación de las inversiones en función de la sola lógica del mercado (la rentabilidad) puede conducir a efectos perversos o por lo menos no deseados. Por una parte, los inversionistas y propietarios buscan disminuir el nivel de riesgo de sus inversiones exigiendo mayores incentivos por parte de la hacienda local, así como una menor regulación normativa por parte de las instituciones públicas encargadas de la protección del patrimonio. Por otra parte, como se ha podido evaluar en el caso de la ciudad de México, las inversiones suelen aplicarse a espacios y a usos que ofrecen mayor rentabilidad (museos, comercios y equipamientos turísticos), dejando fuera a la vivienda - sobre todo para familias de bajos ingresos - y a las áreas más deprimidas de los centros históricos.

La gestión compartida, bajo la conducción del gobierno local

Esta forma de gestión suele derivarse de una doble constatación: a) la imposibilidad de sostener el proceso sobre la sola base de la acción (y de la inversión) pública, por lo que se busca atraer la inversión privada, y b) la necesidad, como lo expresa la Declaración de la ciudad de México, de que esto no signifique una privatización de la gestión pública:

... se procurarán modalidades de asociación y de concertación entre el sector público y el sector privado, para la viabilización de los programas y proyectos, sobre la base de un claro *liderazgo desde el ámbito municipal*. La legitimidad de este liderazgo estará fundada en la coherencia y continuidad del proceso, en la confiabilidad, claridad y transparencia de los actos de gobierno.

Esta estrategia asociativa, sector público/sector privado, por cierto recomendada por HABITAT II para la gestión de los asentamientos humanos parece haber permeado la mayoría de las nuevas formas de gestión pública que se han dado estos últimos años en los centros históricos de la región. Las nuevas figuras institucionales son muy diversas pero convergen hacia una gestión, y a un financiamiento, compartidos entre el sector público y el sector privado. Podemos mencionar, entre otros: el *Fideicomiso Centro Histórico* en la ciudad de México, la *Empresa del Centro Histórico* de Quito, el *Patronato Panamá Viejo*, el *PRO-CENTRO* en Sao Paulo y - hasta cierto punto - el *PROLIMA* en la ciudad de Lima⁵.

La asociación con el sector privado busca, se dice, introducir en la gestión pública la 'eficiencia' empresarial, dificultar las desviaciones presupuestales (¿la corrupción?) y asegurar la permanencia de los programas a lo largo del tiempo, alejándolos de las incertidumbres que generan las coyunturas político electorales. Al mismo tiempo, la presencia gubernamental facilita el acceso al financiamiento internacional (cooperación española, Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, UNESCO); permite también cierto acceso al suelo y a los inmuebles, mediante la desincorporación de una parte del patrimonio inmobiliario del gobierno central o municipal, o bien vía expropiación.

5 El *Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima*, *PROLIMA*, es un órgano desconcentrado de la Municipalidad de Lima.

La creación de una autoridad específica para la gestión pública en los centros históricos

A pesar de las tendencias privatizadoras en la gestión urbana antes mencionadas, los procesos más significativos de regeneración de los centros históricos de la región se caracterizan por una fuerte presencia gubernamental. Suelen iniciarse bajo un fuerte liderazgo político capaz de conducir acciones significativas, por lo general por parte del alcalde. Esta voluntad política suele traducirse en la creación de una nueva institucionalidad para la gestión pública en el centro histórico. Así lo reconocen los participantes el III° Encuentro de alcaldes y autoridades de América Latina y el Caribe:

... las experiencias exitosas parecen mostrar que la gestión del proceso requiere de la *consolidación de una autoridad autónoma* dotada de todos los atributos y recursos para asegurar eficiencia y eficacia, para lo cual ha de garantizarse un marco jurídico que delimite responsabilidades y competencias.

La creación de una autoridad específica, a cargo del proceso de regeneración urbana de un centro histórico, expresa la necesidad de superar una acción pública excesivamente sectorial, así como la frecuente falta de cooperación entre gobierno central y gobierno local. Los procesos de descentralización hacen que se considere que dicha autoridad debe ubicarse en el ámbito del gobierno municipal y ser capaz de coordinar, tanto las acciones de las distintas áreas sectoriales de la administración local (vivienda, servicios urbanos, infraestructura, vialidad y transporte, etc.) como las del gobierno central. Sin embargo, la propuesta de 'autoridad *autónoma*', incluida en la *Declaración de Lima* tiende a ser rechazada. Se busca más bien crear un organismo territorial técnico y de gestión que cuente con un importante margen de autonomía en relación con la gestión de la ciudad en su conjunto, y con recursos propios.

Las figuras institucionales dependen de las estructuras político administrativas de cada país y/o de cada ciudad: la *Dirección de Centro Histórico* en Cuenca o Tlacotalpan, la *Oficina del Conservador* de Trinidad, la *Administración Zonal Centro* en Quito. Otras ciudades, como la de México, se encuentran en el proceso de diseñar la coordinación entre las distintas entidades que tienen atribuciones en relación con el centro histórico.

Los debates en torno a la 'autonomización' relativa de la gestión del centro histórico remiten a la cuestión más amplia de las reformas político adminis-

trativas que muchas ciudades han emprendido. En este sentido, nos parece que el diseño de órganos de gobierno y de gestión, propios de los centros históricos, que sean capaces de asegurar la coordinación, eficiencia y durabilidad de los programas y proyectos, constituye un desafío todavía no resuelto, con notables excepciones como la de La Habana Vieja.

Pero si la unificación de la acción pública en los centros históricos, bajo la conducción de un liderazgo político fuerte (el alcalde) parece haber producido varias experiencias exitosas de regeneración urbana, no deja de ser bastante vulnerable a los recambios políticos locales⁶.

Algunas ciudades piensan encontrar en el autofinanciamiento del organismo responsable, así como en los compromisos financieros internacionales adquiridos, formas de asegurar la permanencia y continuidad de la gestión pública. En el caso de México, algunas ciudades utilizan para ello la figura del 'fideicomiso', o bien la de un 'órgano desconcentrado'. En la ciudad de Campeche, por ejemplo, el órgano desconcentrado encargado del centro histórico puede tener un patrimonio propio, captar recursos presupuestales, a la vez que gestionar recursos de fuentes no gubernamentales.

La planeación, como herramienta para la coordinación y la integralidad de la acción pública

Varias ciudades cuentan con un plan maestro para su centro histórico. No son pocos los gobiernos locales que encuentran en el instrumento de la planeación el referente concreto que soporta tanto la conducción pública del proceso de recuperación del patrimonio urbano, como la coordinación de la gestión gubernamental. En esos casos, lo que termina caracterizando la identidad institucional del órgano específico para un centro histórico es que este órgano tiene a su cargo la elaboración y ejecución de un plan pues, como se señala en la Declaración de México: "esta tarea de planeación debe entenderse como un proceso permanente (..) y deberá siempre *ir de la mano con la gestión*". Esta vinculación planeación-gestión, en un contexto regional en donde la planeación territorial produjo muchas veces documentos desvinculados de la acción concreta, o en el mejor de los casos se limitó a normar los usos del suelo.

6 El Programa de Preservación y Desarrollo de la Ciudad de Cuzco (PPRED), iniciado en 1997, fue congelado en marzo de 1999 a consecuencia del cambio de gobierno municipal.

Esta difusión de la práctica de planeación para los centros históricos tiene varias explicaciones. Por una parte suele ser una exigencia de las agencias de financiamiento, como el Banco Interamericano de Desarrollo, y se presenta como una condición para atraer y dar certidumbre a las inversiones de los particulares. Los planes maestros se convierten en el posible referente para la acción coordinada de los distintos actores implicados: autoridades, propietarios, vecinos, inversionistas, comerciantes, etc., y un instrumento concreto para asegurar la continuidad del proceso a lo largo del tiempo, dentro de un rumbo definido.

Por otra parte, la generalización de los planes maestros indica el fin de una política excesivamente centrada sobre la recuperación del patrimonio monumental, y la amplia aceptación de que la conservación de este patrimonio debe de inscribirse dentro de acciones de regeneración urbana más integrales. La integralidad empieza a ser un calificativo recurrente del trabajo de planeación

El Plan Maestro deberá ser integral, integrando la planeación espacial, económica, social, ambiental e institucional, es decir constituir la Agenda 21 del Centro Histórico. (Declaración de México, tercer párrafo).

El *Plan Estratégico para la regeneración y el desarrollo integral del centro histórico de la ciudad de México* es un ejemplo de esta búsqueda de integralidad⁷. Dicho Plan establece cuatro líneas estratégicas de acción, vinculadas entre sí: a) la recuperación de la centralidad b) la regeneración habitacional, c) el desarrollo económico y d) el desarrollo social. Varias ciudades comparten esta preocupación de integrar, cada vez más, los temas económicos y sociales en el diseño de sus planes maestros.

Sin embargo, la integralidad sigue siendo un propósito más que una práctica de las políticas y de la gestión públicas, las cuales se caracterizan por ser ampliamente sectoriales y territorialmente desarticuladas. La integralidad de la acción pública implica, en primer lugar, que la planeación y las políticas de desarrollo económico y social logren articularse con la planeación territorial y las políticas de desarrollo urbano y vivienda. Esta necesidad ha sido institucionalizada en la ciudad de México, con la *Ley de Planeación del Distrito Federal*⁸, cu-

⁷ Véase también el *Plan de Desarrollo Integral de La Habana Vieja*.

⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de enero de 2000. Véase en particular el artículo tercero: “La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial..”

ya innovación consiste en articular, dentro de un mismo instrumento de planeación, el desarrollo económico, el desarrollo social y el reordenamiento territorial.

Otra implicación de los planes maestros, aunque todavía no asumida a cabalidad por varios de ellos, es que la planeación de los centros históricos tiene que “inscribir al Centro Histórico dentro de la problemática del desarrollo de la ciudad en su conjunto, tomando en cuenta los niveles superiores de planeación, el Plan General o el Proyecto de Ciudad” (Declaración de México). Sin embargo, y a reserva de un análisis en profundidad de cada uno de ellos, los planes maestros de los centros históricos de la región, si bien inscriben estos espacios en planos de las ciudades en su conjunto y sus procesos espaciales de urbanización, carecen de esta “visión integral que los interprete e inserte como parte del sistema urbano en su conjunto”, planteada por la Declaración de Lima.

Ejemplificando de nueva cuenta con la ciudad de México: la dinámica del centro histórico está fuertemente dominada por la actividad comercial y, en particular, por el comercio al mayoreo que desplaza a la vivienda, es fuente de un importante deterioro de los inmuebles patrimoniales y cuyas bodegas alimentan la multiplicación del comercio en vía pública. A pesar que la estrategia del plan consiste en limitar espacialmente la difusión de las bodegas, es obvio que el control de esta actividad no podrá lograrse si no es dentro de un Plan de reordenamiento del sistema de abasto a escala de la metrópoli, del que todavía carece la ciudad de México.

La participación social en la gestión de los centros históricos

La Declaración de Lima retoma lo que es ya una doctrina ampliamente difundida en la región, la construcción de una gobernabilidad democrática:

...alentar y fortalecer, para la sostenibilidad de la puesta en valor de los centros históricos, la institucionalización de la participación vecinal y ciudadana (...) propiciar relaciones de solidaridad y reciprocidad, parte sustancial de una nueva relación entre los diversos actores de la ciudad, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

La gran mayoría de los gobiernos locales reconocen que *la continuidad* del proceso de regeneración y desarrollo integral del centro histórico es un desafío que

no puede enfrentarse más que a través del consenso, “de la participación y concertación ciudadana” (Declaración de Lima). Sin embargo, la participación social en los procesos de gestión de un centro histórico presenta especificidades que no siempre han sido claramente tomadas en cuenta. De hecho, los instrumentos e instituciones de participación diseñados para la ciudad en su conjunto suelen ser los mismos que se aplican al centro histórico, cuando parece evidente que la complejidad de los intereses económicos, políticos y sociales que los envuelven no puede gestionarse solamente con instrumentos tales como los ‘comités de barrio’, la planeación o el presupuesto ‘participativo’, que han podido aplicarse con cierto éxito en áreas que son social y espacialmente relativamente homogéneas.

La voluntad de los gobiernos locales de ir construyendo una gobernabilidad democrática para sus centros históricos tiene que superar varios obstáculos. El desafío principal estriba en la conciliación de los múltiples intereses no pocas veces encontrados, y en la construcción de nuevas relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación entre grupos sociales y sectores socioeconómicos interesados en el futuro de los centros históricos. ¿Cómo conciliar el interés de los que viven en un centro histórico con el de los que lo visitan? ¿A cuáles demandas responder: a las de la población residente o a las de la ‘población flotante’, que en el caso de la ciudad de México es seis veces superior? ¿A quiénes hacer caso: a los vecinos, a los comerciantes establecidos, a los comerciantes en vía pública, a los peatones, a los automovilistas, a los propietarios y promotores inmobiliarios, a las sociedades de defensa del patrimonio, a la industria turística, al BID...?

El Plan Estratégico para el centro histórico de la ciudad de México sostiene que “la heterogeneidad y la pluralidad son las bases de un proceso fundado en la equidad y la sustentabilidad democrática del desarrollo del centro histórico”. Pero, ¿cómo lograr que una sociedad urbana, estructurada históricamente a partir de relaciones socio-espaciales fundadas sobre la segregación y la exclusión, pueda reconstruir un espacio - el de la centralidad - sobre la base de la convivencia entre distintos grupos y estratos socioeconómicos, y de la heterogeneidad de los usos del suelo?

Está en juego la legitimidad del proyecto que cada ciudad pueda llegar a formular en torno al devenir de sus centros históricos. Aquí se entiende mejor la importancia que puede llegar a tener la presencia de un fuerte liderazgo político, y el carisma de un alcalde. Por eso también, el hecho de que algunos alcaldes hayan podido proyectarse políticamente hacia la presidencia del gobier-

no regional, e incluso nacional, sobre la base de una recuperación relativamente exitosa del centro histórico de su ciudad.

Pero esta cuestión central de la gobernabilidad democrática y de la legitimidad del proyecto refiere a un tema sobre el cual algunas voces, en particular la UNESCO, han llamado desde hace tiempo la atención, que un documento reciente del BID denomina ‘la apreciación social del patrimonio urbano’, y que retoma la Declaración de México al declarar que los procesos de recuperación de los centros históricos deben contemplar acciones de “recuperación del tejido social y de la dinámica económica y cultural de nuestros centros históricos estimulando *la apropiación social del patrimonio por parte del conjunto de la ciudadanía*”.

¿De quién es el patrimonio urbano de los centros históricos? Es decir, ¿cuál es el sujeto patrimonial que actúa en su rescate y conservación? Se cuida lo que realmente se valora. Hasta ahora, esta necesaria apropiación patrimonial ha sido ejercida por un pequeño grupo de ciudadanos ‘ilustrados’: historiadores, arquitectos, intelectuales y artistas, etc. que gozan de la educación necesaria para poder reconocer y hacer suyos los valores del patrimonio histórico, artístico y cultural de una ciudad.

Sin embargo, el futuro de los centros históricos, es decir, el destino que tendrán sus espacios abiertos y sus edificios, depende en gran medida de hasta que punto se dará la democratización de su apropiación como ‘patrimonio’ colectivo. Llama la atención que muy pocas ciudades, el caso de La Habana Vieja es tal vez una excepción, estén llevando a cabo programas pedagógicos y de comunicación social en torno a la importancia y prioridad de una política de rescate y conservación del patrimonio urbano. Así parece haberlo entendido el alcalde de Barcelona al movilizar a los ciudadanos con el lema “Barcelona ponte guapa”.

En busca de la sostenibilidad financiera

Las formas de financiamiento define en una buena parte los distintos modelos de gestión en los centros históricos de América Latina y el Caribe. Sobre este aspecto, la Declaración de Lima establece, en forma muy general, que “los modelos de intervención deben poner énfasis en el desarrollo de mecanismos de fi-

9 Eduardo Rojas y Claudio de Moura, op. Cit. , pág. 5

nanciamiento mediante la aplicación de fondos públicos, nacionales e internacionales, fondos mixtos, comunales y otros”. Pero el III^o Encuentro en la ciudad de México permitió tener un panorama y una valoración bastante precisos de las distintas formas de financiamiento que se están aplicando en la región. De la Declaración de México, emergen algunos principios y prácticas que parecen marcar la pauta de los instrumentos que se irán consolidando en los años que vienen:

- La inversión pública seguirá siendo el motor de los procesos de recuperación de los centros históricos. Por una parte, porque constituye un mensaje hacia los propietarios e inversionistas que existe una real voluntad política. Por otra parte porque el financiamiento de aspectos como la vialidad, el transporte, la infraestructura hidráulica, el rescate de los espacios públicos, los equipamientos sociales y - hasta cierto punto - los estacionamientos o la vivienda, requiere *altos niveles de subsidios* que no pueden asumir las inversiones privadas. Pero, también, porque es a través de la inversión pública que el gobierno local puede asegurar la conducción del proceso, marcando las prioridades y las áreas de intervención.
- Aunque sea una práctica todavía poco difundida, la *territorialización del gasto* por parte del gobierno municipal, se plantea como una estrategia para la coordinación entre las distintas áreas de la administración municipal, que permite el seguimiento de los compromisos asumidos, haciendo más transparentes la gestión pública. La territorialización del gasto público se vincula de hecho con las prácticas de ‘presupuesto participativo’ que ciertos gobiernos, como Montevideo, han desarrollado.
- Aunque existe una gran diferencia entre las ciudades, se reconoce que la política fiscal es una importante herramienta para la movilización de recursos financieros por parte de los propietarios y para atraer inversiones externas hacia los centros históricos.

Sin embargo, la mayoría de las haciendas locales no cuentan todavía con una clara estrategia al respecto. Los instrumentos utilizados suelen focalizarse sobre las exenciones al impuesto predial, o el subsidio municipal directo a las inversiones que realizan los propietarios o las instituciones viendistas. No existe una política en torno a los valores catastrales y a la regulación del mercado inmobiliario. Menos, una estrategia con relación a la ciudad en su conjunto, con la excepción del ‘Sistema de Transferencia de Potencial’ que la ciudad de México está implementando con bastante dificultad.

- La fiscalidad nacional, en particular el impuesto sobre la renta, es el gran ausente. Los gobiernos nacionales tienden a desatenderse de la problemática de los centros históricos, sobre todo cuando los gobiernos locales asumen la conducción del proceso de recuperación. Por otra parte, la diferenciación político partidista entre gobierno local y gobierno nacional, situación compartida por varias ciudades, dificulta y hasta imposibilita la coordinación entre los dos niveles de gobierno.

En este contexto, se entiende que los firmantes de la Declaración de México reclamen la: “Responsabilidad por parte del Estado-Nación, particularmente (..) cuando se trata de centros históricos declarados Patrimonio Cultural de la Humanidad” y su participación “en el financiamiento de los programas y de los proyectos a través de recursos presupuestales genuinos”.

- El financiamiento internacional ha jugado y seguirá jugando un papel importante, sobresaliendo la cooperación española - a través de la AECI y de la Junta de Andalucía - y el programa del BID para proyectos de conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe. El PNUD a través de la UNESCO financia también programas de educación y formación de recursos humanos¹⁰.

Los créditos del BID apoyan inversiones públicas que se inscriban dentro de un plan maestro y de un marco regulatorio que favorece la inversión privada, que tengan una tasa de rentabilidad positiva (mínimo 12%) y que prioricen el mejoramiento de los espacios públicos y de la infraestructura. Al respecto, la Declaración de México establece la necesidad de revisar las solicitudes de apoyo financiero ante la cooperación internacional (¿ y/o las políticas de los organismos de cooperación?): “...en función de los reales intereses de nuestros centros históricos, priorizando la inversión social, el hábitat popular, la economía informal y la rehabilitación de edificios patrimoniales”.

Pero, en la medida en que está condicionado a la obtención del aval de los gobiernos nacionales, el acceso a los recursos de la cooperación internacional, particularmente de los organismos multilaterales de crédito, es también fuente de tensión entre los gobiernos locales y las haciendas nacionales.

¹⁰ 25 millones de dólares entre 1974 y 1999 según el balance de Silvio Mutal en “Heritage and development. 25 years of UNESCO supported field projects”, marzo de 1999.

- La movilización de recursos está cada vez más condicionada a la capacidad que tengan los gobiernos locales de formular proyectos. La Declaración de México subraya la necesidad de poder contar con *una cartera de proyectos* que puedan ser sometidos a la consideración de los gobiernos centrales, de los organismos internacionales, de inversionistas privados o de la propia comunidad. El pasaje del plan maestro a la elaboración de proyectos urbanos tiene implicaciones de distintos tipos: a) muchas ciudades no cuentan con los recursos especializados y/o las fuentes de financiamiento necesarias para elaborar estudios de factibilidad y preinversión, b) estas carencias tienden a entregar el diseño de los proyectos a los financiadores, sean estos privados o institucionales, los cuales son en definitiva los que definen los proyectos prioritarios y terminan incidiendo en la conducción del proceso de recuperación de los centros históricos.

Para concluir...

La gestión pública en los centros históricos de América Latina y el Caribe depende en gran medida de las formas que toma la gestión urbana en general en cada una de las ciudades. De hecho, la escasa diferenciación de los modelos de gestión aplicados en los centros históricos es tal vez su limitación más grande. Sin embargo, están emergiendo prácticas institucionales innovadoras, que buscan responder a los desafíos *específicos* que plantean los procesos de recuperación del patrimonio urbano. Podemos pensar que es, justamente, la existencia de esta especificidad que sustenta la creación de la red de ciudades 'con centros históricos en proceso dinámico de recuperación'.

El reciente encuentro de los miembros de la red en la ciudad de México hizo aparecer un conjunto de principios y de experiencias, cuya similitud -o por lo menos convergencia- es de llamar la atención. Seguramente, esta situación se debe a una problemática cuyos rasgos principales son similares, a pesar de las fuertes diferencias de escala, de economía, riqueza patrimonial o de contexto socio-político. Por otra parte, un rasgo cada vez más común de la gestión pública en los centros históricos de la región, es que la proyección política de su éxito (o de su fracaso) tiene una dimensión que parece ir más allá de la importancia (espacial, social y económica) que estos espacios guardan en relación con la ciudad en su conjunto. La gestión en los centros históricos tiende, de alguna forma, a convertirse en la vitrina de la gobernabilidad en una ciudad.

En todo caso, el fenómeno amerita una profundización analítica que los alcances del presente ensayo no pueden cubrir.

Anexo

Declaración de Lima

Los participantes en el Encuentro de Alcaldes de América Latina y el Caribe de Ciudades con centros históricos en proceso de recuperación, reunidos en Lima durante los días 12 y 13 de Noviembre de 1997 teniendo en consideración que:

- “La Cumbre sobre la Ciudad”, última Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos - Hábitat II - celebrada en Estambul del 3 al 14 de Junio de 1996, reconoció que la aceleración del proceso mundial de urbanización es una de las transformaciones que acarrea mayores consecuencias y constató que en los albores del tercer milenio más de la mitad de la población mundial vivirá en ciudades, lo que las convierte en epicentro del desarrollo futuro de los países, razón por la cual deben aprestarse para desempeñar roles decisivos en el siglo XXI.
- La UNESCO, en su programa de acción para dicha Cumbre adoptó como principio para las ciudades del siglo XXI poner al hombre en el centro de las políticas públicas, es decir, humanizar la ciudad, alentándola a enfrentar los desafíos de: instaurar la democracia en su ámbito; controlar el desarrollo urbano; fortalecer el gobierno de la ciudad; fomentar y controlar técnicas urbanas de planificación flexible y estratégica.
- Bajo los mismos principios distintos actores de la sociedad civil en las ciudades de América Latina y el Caribe -ONGs, patronatos, organizaciones sociales de base, empresas privadas, colegios profesionales, institutos y centros de investigación, de modo individual o asociado- han avanzado múltiples experiencias de desarrollo en las ciudades y de recuperación de los centros históricos.
- Los gobiernos locales han sido reconocidos como las instancias idóneas para orientar el desarrollo integral de las ciudades y, por ende, dirigir la re-

cuperación de sus áreas centrales, no solo por su valor patrimonial, sino por su potencialidad de inducir procesos de movilización de recursos y nuevas actitudes de la población hacia la ciudad en su conjunto.

- En el contexto de la globalización es indispensable rescatar las genuinas particularidades de cada país, ciudad y cultura, que se expresan en múltiples y diversas manifestaciones materiales y espirituales, las que, en general, se encuentran y fructifican en los centros históricos, uno de los espacios de identidad más importantes de las comunidades urbanas.
- En los avances alcanzados por diversos procesos de recuperación y revitalización de los centros históricos se constata que para su sostenibilidad ambiental, social, cultural y económica, es indispensable desarrollar planes, programas y proyectos de carácter integral, equitativo y participativos, de los cuales se vayan derivando principios y pautas comunes que constituyan un modo específico y eficiente de intervención.
- En virtud de las convergencias identificadas en el transcurso de las exposiciones de las experiencias presentadas y de las conclusiones que de ellas se derivan hemos identificado siete campos de acción para los cuales nos proponemos y nos comprometemos a adelantar actividades conjuntas.

Acordamos

Dar prioridad a los siguientes campos de acción identificados conjuntamente: Modelos de intervención, Marcos de gestión y administración, Mecanismos de Financiamiento, Participación y Solidaridad, Calidad del Hábitat, Unidad en la Diversidad, Investigación, Comunicación y Capacitación.

1. **Modelos de Intervención.** Desarrollar, consolidar y llevar a la práctica nuevas modalidades de intervención y tratamiento integral de los centros históricos, que los afiancen como centros vivos de la ciudad, inductores de la acción concertada de los actores públicos y privados para lograr la sustentabilidad de su rehabilitación y valoración. Los objetivos propuestos deberán enmarcarse en políticas de alivio y superación de la pobreza; de mejora de las condicio-

nes de habitabilidad; de preservación del medio ambiente; de democratización de la gestión urbana y de respeto y tolerancia de las identidades étnico-culturales existentes y/o en procesos de formación.

2. Marcos de Gestión y Administración: La preservación y revitalización de los centros históricos por la complejidad de su problemática, exige de una visión integral que los interprete e inserte como parte del sistema urbano en su conjunto. Los modos de gestión en cambio requieren de la consolidación de una autoridad autónoma dotada de todos los atributos y recursos para asegurar eficiencia y eficacia. En esta perspectiva nos comprometemos a tomar las medidas necesarias para dotarnos de un marco jurídico que delimite responsabilidades y competencias y asegure la puesta en ejecución de mecanismos de gestión eficientes que incluyan la participación y concertación ciudadana.

3. Mecanismos de Financiamiento. Los modelos de intervención deben poner énfasis en el desarrollo de mecanismos de financiamiento mediante la aplicación de fondos públicos, nacionales e internacionales, fondos mixtos y comunales, así como la promoción de la inversión privada. En este contexto nos comprometemos a propiciar el uso del patrimonio revalorado, como fuente generadora de ingresos, que permitan el autofinanciamiento y la recuperación de las inversiones, garantizando su finalidad esencial que es la sostenibilidad social del contexto.

4. Participación y Solidaridad. Nos comprometemos a alentar y fortalecer, para la sostenibilidad de la puesta en valor de los centros históricos, la institucionalización de la participación vecinal y ciudadana. Así mismo, a propiciar relaciones de solidaridad, reciprocidad y parte sustancial de una nueva relación con los gobiernos y entre los diversos actores de la ciudad, en los ámbitos político, económico, social y cultural.

5. Calidad del Hábitat. Las crisis por la que atraviesan los centros históricos compromete al conjunto del hábitat. Los urgentes procesos de intervención serán legitimados y sostenibles si se incorporan, desde el principio, medidas y programas de renovación urbana, destugurización, recuperación ambiental, prevención de desastres, seguridad ciudadana, generación de oportunidades de empleo y otras acciones que apunten a elevar la calidad de vida. En consecuencia nos comprometemos a formular nuestra propia Agenda 21 enmarcada en

los objetivos y compromisos asumidos por la comunidad internacional en la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1993.

6. Unidad en la diversidad. Igualmente, para la legitimidad consensual y sostenibilidad del patrimonio recuperado, es indispensable reconocer, respetar y aceptar la diversidad de identidades y culturas, foráneas, locales y regionales que residen, actúan o transitan en los centros históricos. Estos son y serán, cada vez más, espacios multiétnicos y pluriculturales, por ellos nos comprometemos a desarrollar políticas y a promover actividades que propicien y den lugar al ejercicio tolerante y respetuoso de las diversas expresiones culturales, las que, por otra parte, consolidan los centros como un espacio vivo abierto a la creatividad.

7. Investigación, Comunicación y Capacitación. Los procesos de recuperación y revitalización de los centros históricos generan y requieren de un renovado andamiaje, tanto conceptual como metodológico, así como de tecnologías pertinentes. Por ello, nos comprometemos a recopilar, sistematizar y difundir las experiencias que desarrollemos para compartir sus logros y dificultades. De igual manera, expresamos nuestra disposición para promover, incentivar y destinar recursos para la capacitación permanente de recursos humanos especializados así como para la coordinación de diversas actividades de investigación.

Nos comprometemos a:

- a. Constituir una RED DE CIUDADES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON CENTROS HISTÓRICOS EN PROCESO DE RECUPERACIÓN cuya finalidad es la de promover y garantizar el cumplimiento de los compromisos aquí adquiridos, así como ampliar las posibilidades de integración de otras ciudades que por diversas razones no pudieron estar presentes en este encuentro.
- b. Designar a la Municipalidad de Lima como Secretaría Pro Tempore de la Red. Su papel consistirá en facilitar el intercambio de información acerca de las acciones en curso de ejecución en las diversas ciudades; en la promoción y coordinación de acciones conjuntas y en el establecimiento de nuevos vínculos con otras ciudades y organismos internacionales, en particular la Organización de Ciudades del Patrimonio Mundial, el Progra-

ma URBAL de la Unión Europea y el Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

- c. Cada una de las ciudades participantes designará un punto focal que actuará como interlocutor permanente de la Secretaría Pro Tempore y asegurar el seguimiento a nivel local de las acciones comprometidas.
- d. Aceptar el ofrecimiento hecho por la delegación cubana para celebrar la primera reunión de la RED en la ciudad de La Habana. En esta oportunidad, además de los temas de carácter técnico se analizarán alternativas para establecer modalidades más formales de cooperación conjunta.

Queremos dejar constancia de la decisión de la Red Iberoamericana de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo - CYTED, de hacer, suya esta declaración y de adherirse a los compromisos señalados. Desde el espacio de su actuación no gubernamental recogemos su compromiso de contribuir a enriquecer el cumplimiento de lo aquí acordado.

Expresamos nuestro reconocimiento a la UNESCO por el apoyo ofrecido para la realización de este Encuentro y estamos seguros que con su acompañamiento y cooperación coadyuvará para el logro de los objetivos que nos hemos propuesto. Formulamos nuestra intención de solicitar su colaboración para la consolidación de esta iniciativa.

Finalmente, expresamos nuestro agradecimiento a la Municipalidad de Lima y a sus autoridades por la iniciativa tomada y el compromiso adquirido para dar inicio a un proceso de integración y cooperación recíproca entre las ciudades de América Latina.

De los ábsides urbanos

Ariel Núñez

Introducción

Al igual que otras ciudades latinoamericanas, Santiago de Chile no escapa a la problemática del crecimiento periférico que ha ocurrido desde la época de la fundación de la ciudad a la fecha y que, en el caso de Santiago, se ha hecho más notorio en las últimas décadas, producto de factores tales como: fuertes migraciones rurales, crecimiento natural de la población, el gran desarrollo industrial. Uno de los factores más gravitantes, en los últimos veinticinco años, es la política de libre mercado que ha permitido la expansión masiva y desarticulada de la ciudad, que si bien trae avances y modernidad, también crea cinturones de pobreza, acompañado de la improvisación y la anarquía de leyes de las urbanizaciones informales y asentamientos marginales en la periferia de la región metropolitana.

La expansión de esta ciudad concentra a la mitad de la población del país, en las comunas que conforman el Gran Santiago.

Esta realidad de cambio de escala, que se ha experimentado principalmente en el plano horizontal de la ciudad, cuestiona la forma cómo se ha dado y el marco regulatorio que la sustenta y manifiesta los efectos de una ciudad saturada, en sus vías de transporte, en la contaminación ambiental, falta de servicios y áreas verdes en las nuevas poblaciones. Un sinnúmero de factores negativos que arrastra una expansión no regulada a tiempo, sino que luego de producida se intenta el ordenamiento que, al fin de cuentas, es más costoso y tardío. Así cómo se produce el crecimiento, es posible ir al ritmo de las presiones del mercado para planificar mejor el desarrollo de esta ciudad, pudiendo obser-

varlo en la siguiente muestra de las distintas etapas que ha tenido esta ciudad desde su fundación a la fecha.



1810



1841



1875



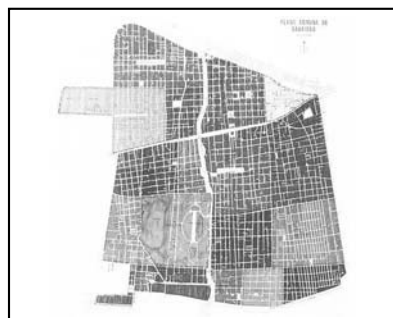
1900



1925



1995



Plano Comuna de Santiago

De este modo, se entiende que este crecimiento debe cuidar que sea lo más equilibrado posible, respetando el patrimonio, aspecto muy importante, y al decir patrimonio se refiere no solo al arquitectónico sino a todo lo que encierra este término en la vida de una ciudad. Hay que saber heredar el patrimonio, si entendemos esto y vivimos en la constante de conjugar lo nuevo y lo viejo, podemos hacer mejor ciudad reconociendo la identidad de sus barrios, de su gente, sus costumbres, su historia.

La Municipalidad de Santiago ha jugado un papel importante desde 1990, en el propósito de revitalizar el centro de la ciudad y lo ha logrado a través de la Corporación para el Desarrollo de Santiago, que ha liderado este proceso con varios programas de actuación que tratan de asumir y conjugar el tema de la renovación y la conservación del patrimonio. Hoy se puede observar y constatar, al recorrer la ciudad, dónde el Programa de Repoblamiento ha tenido un mayor impacto por la gran cantidad de nuevos edificios de vivienda, apoyado de un subsidio de renovación urbana, además, dicho programa se encargó de resaltar las ventajas comparativas que tiene el vivir en el centro de Santiago. Junto con esto se crearon otras líneas de acción que reforzaron esta idea y, en la actualidad, se exploran otras apuestas que permitirán seguir potenciando el desarrollo de este centro histórico. El Programa de Rehabilitación de Edificios, que se enmarca en un proyecto que intenta renovar el centro fundacional llamado PROCENTRO, encargado de impulsar la rehabilitación del stock edificado en proceso de deterioro por obsolescencia y, de este modo, interrumpir la tendencia a la desvalorización del territorio de la Comuna.

Contexto

Existen dos programas que se encargan de velar por la renovación que son:

- Programa de Repoblamiento



- Programa Barrios



Otros programas se encargan del mantenimiento del stock residencial de la Comuna, como son:

- Programa Pintura de Fachadas



- Programa Mejoramiento de Vivienda

Antes



Después



- Programa Rehabilitación de Edificios



- El Programa Restauración *Cités* y Pasajes se preocupa de la restauración de una tipología muy particular: las *Cités* de Santiago, e importa exponer, con mayor detalle, como tema de conocimiento de una experiencia concreta de restauración de construcciones que albergan el patrimonio social y arquitectónico que posee la Comuna de Santiago; como un ejemplo de revitalización de vivienda del tipo social, que mantiene y no expulsa a sus residentes al patio trasero de la ciudad, como se ha denominado a las poblaciones periféricas del Gran Santiago. Para reconocer, con mejor propiedad, es necesario conocer el origen y la tipología de estas *cités*.

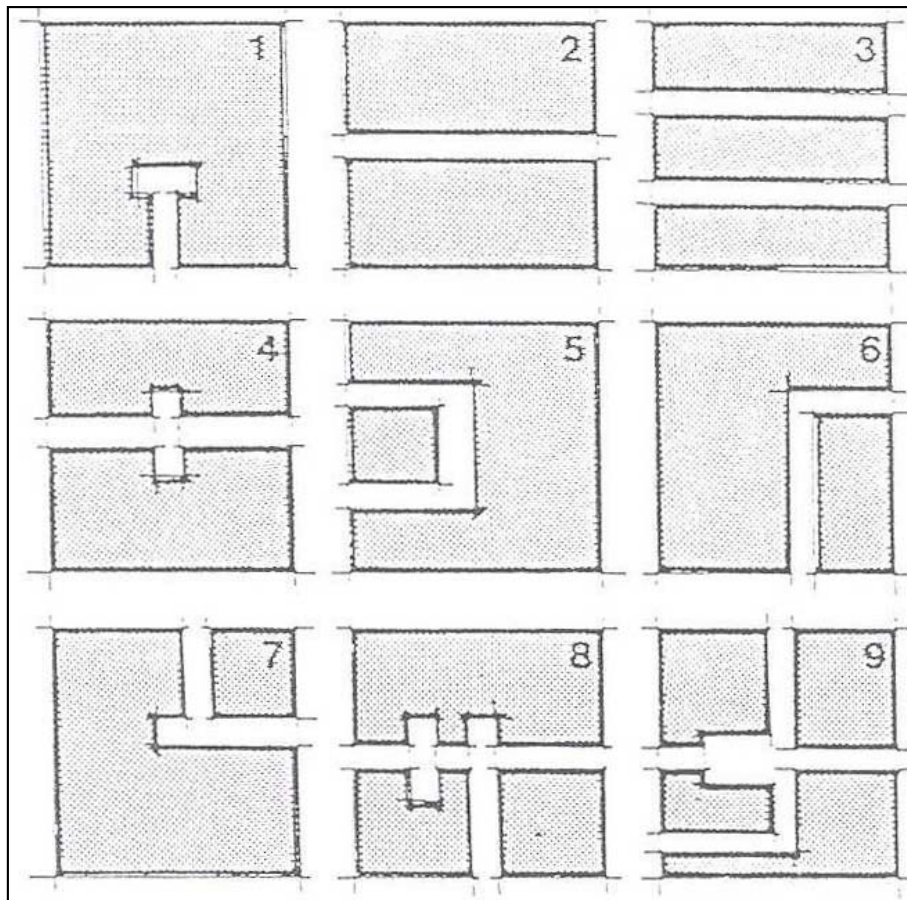
Cités de Santiago (Ábsides urbanos)

Las *cités* tienen su origen a fines del siglo XIX, construidas hasta los primeros 40 años del siglo XX, producto de una masiva migración de población obrera hacia la ciudad; a raíz de esto los gobiernos de la época impulsaron políticas de subvención que posibilitaron el aumento del stock inmobiliario que albergó a esta población que llegaba y se ubicaba en ‘ranchos’ o ‘conventillos’ insalubres, principalmente ubicados en la zona sur de la ciudad; fue así como surgieron varias poblaciones villas cooperativas y las *cités* que en muchos casos fueron expresiones de estilos arquitectónicos notables, que son la preocupación del Programa, pues tiene a su cargo su restauración o mantenimiento.

Un aspecto importante a destacar de esta tipología de las *cités*, es que sin modificar la estructura de la manzana tradicional de ‘damero’, de la cuadrícula española, la densificó notoriamente sin causar un impacto en dicha manzana, manteniendo la estructura continua de las fachadas de la cuadra, resaltando so-

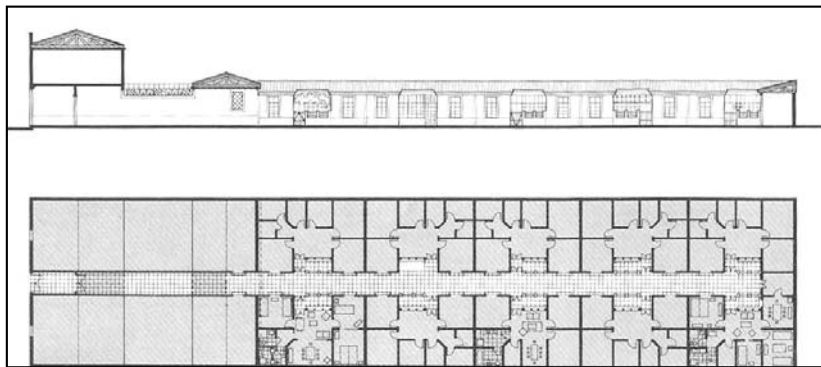
lamente sus pórticos de acceso en conjunto, con el total del plano de la fachada de las casas que dan hacia la calle.

De este modo se tiene a continuación ejemplos de los tipos de distribución más características que se dieron en sus diseños.

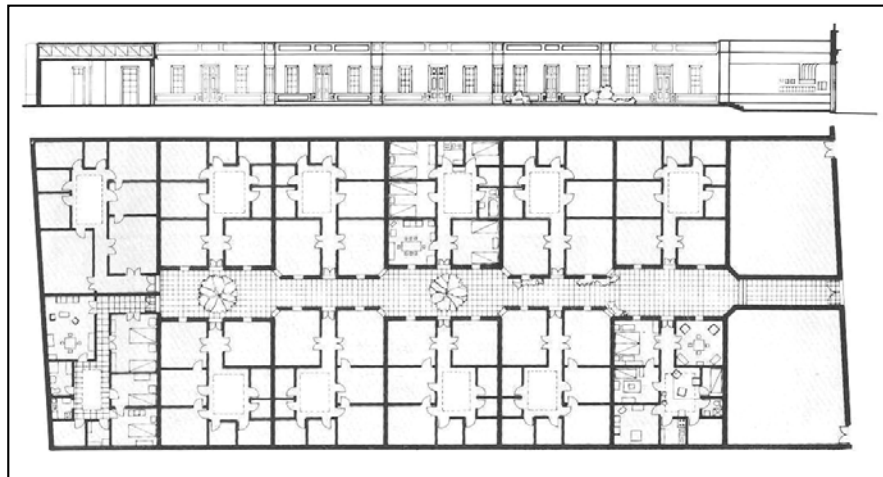


Las *cités* fueron una adecuada respuesta social al problema de falta de vivienda económica de principios de siglo con mejores cualidades, a veces, que las actuales soluciones de vivienda popular.

Tipología clásica de planta y corte de tipos de *cités*



Cité Rosas 1821



Cité García Reyes 333

La definición de lo que es una *cité* puede resumirse como un conjunto de viviendas, generalmente de edificaciones continuas, que enfrentan a un espacio común privado, el que tiene salida a una calle pública, a través de uno o varios accesos; su nombre se relaciona con la *cité* o ciudadela medieval amurallada. La cantidad de viviendas, en promedio son 15, y dependen del tamaño del predio donde se emplazan que van desde los 500 m² a los 2000 m²; sus viviendas fluctúan desde los 50 m² a los 100 m² de superficie, muchos de ellos se componen de fachadas de dos pisos que forman un zaguán en los accesos.

La distribución de los 530 *cités*, actualmente existentes en la comuna, se puede apreciar en el plano elaborado por el Arzobispado de Santiago.



Cités y pasajes catastrados por el Arzobispado de Santiago, Vicaría Zona Centro, 1984

Se estructuran sobre la base de un eje central de luz, el cual varía entre 1,50 y 6,00 m. de ancho para las *cités* y más para los pasajes, siendo de carácter privado, su largo es relativo dependiendo del tamaño del terreno y la manzana.



El acceso se compone, típicamente, por un vano integrando la fachada que da hacia la calle y su presencia discreta se inserta armónicamente en el barrio siendo más explícito en los pasajes.

Las distintas maneras de acceder (zaguán, quiebre de dirección, desnivel respecto a la calle, etc.) generan una relación distinta con el exterior.



Programa restauración de *cités* y pasajes

Antecedentes

Este Programa nació como respuesta al terremoto de 1985, originalmente fue denominado 'Comité Progreso *Cités*', que se abocó a promover y a estimular la organización de los pasajes y *cités* de la comuna, capacitándolos en este sentido, dándoles una estructura que permitiera dicha organización.

La experiencia obtenida de la etapa inicial, ocurrida en 1986, mostró más claramente la importancia del pasaje y *cité* en el aspecto arquitectónico y social, como forma de agrupación que favorecía la organización comunitaria, ya que representan una forma de vida colectiva por excelencia.

Se pudo constatar el número significativo de *cités* y pasajes existentes, encontrándose registrados en la actualidad 534, los que agrupan casi el 15% de los habitantes de la comuna de Santiago, además del mal estado de conservación y avance del deterioro de la mayoría de ellos.

El Programa siguió desarrollándose hasta que en 1990 se le da un nuevo impulso fortaleciéndolo a través de más recursos y personal profesional destinado a la intervención con obras de adelanto, principalmente que apuntan a solucionar los temas básicos y, por ende, necesarios siempre dentro de los espacios comunes del *cité* y pasaje, ya que en este sentido se privilegia el bien común ante el particular de los residentes en dichos *cités* o pasajes.

Justificación

En la actualidad se han intervenido alrededor de 450 *cités* y pasajes, lo que significa un 85% del total, con obras de adelanto consistente en: pavimentaciones, remarcadores de agua y luz, pintura de fachadas, iluminación y tendidos eléctricos, rejas de cierre y obras menores, las cuales alcanzan a un monto promedio anual de U\$ 120.000 aproximadamente, que son financiadas, por definición del programa, en un 50% por los vecinos y, el otro 50% por la Corporación para el Desarrollo de Santiago (CORDESAN), lo que caracteriza al programa con el nombre de *Mano a Mano*, a pesar que el aporte ha sido siempre en forma mayoritaria por parte de la CORDESAN. Faltan por hacerse intervenciones de modo integral a pasajes y *cités* que sean aptos desde el punto de

vista social, de tenencia y arquitectónico, dichas intervenciones se harán si bien a un número menor, pero con un mayor impacto urbano dentro del barrio donde se ubica. Esto será aplicado luego de terminar el convenio firmado con la Junta Andalucía, España que realizará la restauración integral a seis *cités* de la Comuna, elegidos bajo los mismos criterios señalados anteriormente. Aparte de las intervenciones habituales que se harán y que se continuarán realizando.

Finalmente, se puede señalar que este programa se enmarca dentro de la política de repoblamiento, elevando la calidad de vida de sus habitantes evitando así que éstos emigren a otras comunas y mejorando su situación de pobreza, cumpliendo con los objetivos señalados en el Plan Indicativo de la I. Municipalidad de Santiago.

Objetivo del programa

Promocionar y estimular la participación de los residentes de *cités* y pasajes de la Comuna, creando comités de vecinos, para realizar proyectos de adelanto en espacios comunes, mejorando la calidad de vida de sus residentes.

Características del programa

La intervención en *cités* y pasajes se realiza por parte de la CORDESAN a través de:

- La elaboración del proyecto de adelanto, desarrollado por un equipo de técnicos y profesionales.
- El aporte del 50% del monto total del proyecto.
- La contratación para la ejecución de los proyectos por parte de contratistas externos.
- La inspección y recepción de la ejecución de los proyectos.
- La garantía de los proyectos ejecutados.
- Las obras que se realizan consisten básicamente en: pavimentación, rejas, remarcadores de agua, pintura de fachadas, obras menores, iluminación, tendidos eléctricos, restauración integral.
- Los beneficiarios del programa son los residentes de los *cités* y pasajes que en general corresponde al segmento de la población de nivel socioeconómico bajo.

Los requisitos y formas de acceder al programa son:

- Pueden optar todos los vecinos que viven en *cités* o pasajes de la comuna de Santiago.
- Deben organizarse a través de un comité formado por un presidente, un secretario y un tesorero.
- Deben completar e ingresar una ficha proporcionada por la CORDESAN con todos los datos.
- Cumplir con el depósito del 50% del monto total del proyecto.

Financiamiento

Por definición, el programa establece que el aporte del proyecto será efectuado en un 50% por los vecinos y el otro 50% por la CORDESAN, cumpliéndose esta fórmula, el proyecto se puede realizar sin ningún otro trámite, no obstante si el aporte que corresponde a los vecinos no puede ser alcanzado por ellos, existe la posibilidad de optar a un crédito gestionado a través de la Unidad o solicitando a través de una carta se le realice un informe social a la comunidad para recibir mayor porcentaje de aporte.

Cités restaurados

Del convenio firmado entre la Municipalidad de Santiago y la Junta de Andalucía, a la fecha, se han intervenido cuatro de los seis *cités* que considera el programa, en obras de restauración integral y que son distintos de las intervenciones de los aproximadamente 450 *cités* atendidos por el programa habitual que opera sin la ayuda española. Estos *cités* intervenidos se encuentran en el sector sur poniente, la zona de menores recursos de la Comuna, fueron elegidos bajo el criterio que arquitectónicamente tuviesen algún valor, que estructuralmente estuviesen sanos y que sus residentes en una mayoría del 60% fuesen propietarios, muchos de los *cités* de este sector cumplían con los requisitos pero, el Programa, en esta etapa sólo podía seleccionar a seis de éstos.

Lo significativo de este proyecto es que con la ayuda conjunta de estas dos instituciones se logró pensar en un proyecto que recuperara integralmente estos lugares, además de conjugar, no sólo la intervención del espacio común si-

no que también el interior de las viviendas con mejoramientos de carácter básico y subsidiados hasta un cierto monto por el programa; de este modo, se pudo lograr un objetivo que los vecinos no hubiesen podido nunca cumplir por su propio esfuerzo. Es importante destacar que lo realizado tiene que ver con el rescate de un patrimonio más bien social que arquitectónico, muy valorado por la comunidad de estas *ciés*.

Además, el impacto que se produjo en el sector es importante pues ha despertado el interés por realizarlo en otras *ciés*, no sólo del sector, sino en el resto de la comuna, por lo que se ha decidido intervenir, del mismo modo, en una *cié* como caso emblemático, escogiendo una de las más representativas expresiones de lo que fueron estas construcciones en su época.



Cité del Buen Pastor ubicado en la calle Matucama 530-534

A continuación se muestran las intervenciones realizadas a las *ciés* de calle Unión Americana 439 y calle Gorbea 2458 contrastando el estado en que se encontraban y el cambio luego de su intervención:

Cité Unión Americana 439



Cité Gorbea 2458



La economía de las ciudades en su contexto

José Luis Coraggio

Introducción*

En trabajos anteriores se avanzó la tesis de que las regiones metropolitanas de América Latina no podrían resolver los graves problemas que experimentan si no asumían la necesidad de contradecir las políticas económicas y sociales neoliberales (Coraggio 1997, 1998a).

Por un lado, es preciso reconocer que, aún en aglomeraciones urbanas de gran peso nacional, como es el caso Buenos Aires para la Argentina, los procesos locales parecen perder especificidad y autonomía al estar atravesados y subordinados por procesos de orden global sujetos a la lógica del gran capital y sus poderes políticos afines. Por otro lado, es necesario visualizar la posibilidad de que, desde esas sociedades locales, emerjan nuevos sujetos colectivos y alianzas capaces de contrarrestar la destrucción de las bases económicas y naturales de la vida así como el empobrecimiento social que genera el libre movimiento del capital.

Una de las razones que hacen tan difícil ver esa posibilidad es la persistente ilusión de que la reestructuración de la economía global finalmente va a lle-

* Este trabajo es producto parcial de una investigación enmarcada en el proyecto que el Instituto del Conurbano lleva a cabo en cooperación con otros centros latinoamericanos para confluir en el evento: *Las grandes regiones metropolitanas del Mercosur: entre la competitividad y la complementariedad*, (San Miguel, Buenos Aires), noviembre 2000. En su realización se contó con la asistencia de Fernanda Schilman. Agradecemos los importantes comentarios y aportes de Gabriel Yoguel, que sólo parcialmente pudieron ser considerados en la última revisión de este trabajo y que de ninguna forma lo hacen responsable por los errores y parcialidades que puedan subsistir. Se agradecerán los comentarios críticos o sugerencias de los lectores, que pueden hacerse llegar a mail to: jloraggio@fibertel.com.ar

var al crecimiento integrador de la periferia y, en particular, de los grandes sectores excluidos en la sociedad urbana. Otra ilusión, aparentemente promotora del activismo urbano, pero paralizante en cuanto a poder pensar otras alternativas estructurales, es la que apuesta a que la ciudad (cualquiera ella sea) podrá ubicarse competitivamente si hace lo correcto para atraer la inversión, el ingreso privado y fiscal y las fuentes de empleo que hoy escasean, retomando el camino del desarrollo autosostenido.

En tal sentido, este trabajo tiene la intención de afirmar que esas expectativas son efectivamente ilusorias. De hecho son parte de la ideología que pretende justificar la crisis social como resultado de haber negado, por demasiado tiempo, que la economía está regida por leyes naturales, intentando violarlas mediante la intervención estatal en el mercado y la defensa de derechos sociales universales.

Lo real es que no habrá desarrollo generalizado e integrador que venga de afuera. Lo real es que desde la práctica local, pugnando por otro desarrollo, hay que llenar el vacío de ideas alternativas con un programa que incluya la democratización efectiva del sistema político y del Estado, el cambio de las políticas estatales a favor de las mayorías, el desarrollo de estructuras económicas autosostenidas centradas en el trabajo, capaces de dar sustento tanto a la autonomía de los ciudadanos como al poder social y político que se requiere, para confrontar al gran capital en su propio terreno: el mercado y la política reales.

Aunque tal programa requiere de amplias alianzas sociales y políticas, locales, interlocales y regionales, se gana en claridad para pensar y actuar en cada campo de acción concreto si se adopta una posición estratégica a favor de las clases trabajadoras en toda su amplitud. Ello supone admitir, críticamente, la situación actual de anomia y el predominio de comportamientos reactivos de las mayorías ante el embate de las políticas de ajuste estructural. Pero, a la vez, supone valorar las iniciativas innovadoras o que recuperan las mejores tradiciones desde la sociedad y los atisbos de nuevos sujetos sociopolíticos. Supone también, advertir que existen recursos estatales, sociales y privados que pueden redirigirse para promover otro desarrollo mediante una estrategia compartida. En esto es fundamental recuperar y aprender de la historia y de las experiencias que los agentes tanto como las organizaciones populares o los gobiernos que asumen una democracia participativa, vienen realizando en nuestro continente y en otras regiones del mundo.

Dada la preeminencia que tiene en la agenda política latinoamericana, la crítica de la falsa expectativa que generan las políticas de ‘responsabilidad fiscal’

y de 'flexibilización laboral' como condiciones para alcanzar la competitividad, una competitividad cortoplacista que termina siendo definida a favor del gran capital y en contra de los trabajadores y de los sectores de pequeños y medianos empresarios nacionales vinculados al mercado interno. Lamentablemente, la Argentina y Buenos Aires son un caso de laboratorio para mostrar las falacias de esas políticas, por lo que se hará particular referencia al mismo.

Se pensó que las rigideces del salario –a menudo resultado de duras negociaciones– eran parte del problema que enfrentaban muchos países, contribuyendo a su alto desempleo; un mensaje estándar fue aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –el mensaje no tan sutil era: bajar salarios y despedir a los trabajadores innecesarios. Aun cuando los problemas del mercado de trabajo no son lo central de la problemática que enfrenta el país, demasiado a menudo se pide a los trabajadores que carguen con el peso de los costos del ajuste¹.

Joseph Stiglitz, exVicepresidente del Banco Mundial (Stiglitz 2000).

El proceso global de reestructuración capitalista

La lógica del mercado libre según el programa neoliberal

El programa neoliberal afirma que el libre juego del mercado lleva al máximo crecimiento económico². Se espera que un crecimiento suficientemente alto y sostenido llevará, a su vez, al incremento del empleo y los ingresos de toda la población de las regiones que sean competitivas en el mercado global, no así de las no competitivas, que pueden incluso acentuar su depresión y anomia.

Las reformas para liberalizar la economía intentan que en los mercados operen libremente la oferta y la demanda, aumentando la presión para competir entre empresas y entre lugares por las empresas. La hipótesis subyacente es

1 Traducción mía

2 Esta afirmación se sustenta en modelos teóricos de vertiente neoclásica cuyos presupuestos han sido cuestionados por sus contradicciones internas y por su no correspondencia con la realidad observable de los agentes económicos, sus competencias efectivas y sus comportamientos.

que todo país que quiera participar del mercado global deberá cumplir ciertas reglas del juego, condición, a su vez, para que el capital pueda ingresar atraído por las ventajas de rentabilidad que cada país puede ofrecer, en la confianza de que su cálculo no tiene más incertidumbre que la propia de un juego con múltiples oferentes y demandantes que compiten, o las derivadas de eventuales factores extraeconómicos de orden natural (cosechas, inundaciones, etc.)³. En teoría, los lugares de un país con políticas nacionales adecuadas a la receta neoliberal podrán competir a escala global si resisten la competencia de otros lugares en el mundo.

Todo país tiene posibilidades de competir en el mercado global; ninguno que implemente la receta puede quedar en condiciones de desequilibrio dinámico regresivo, alejándose de manera creciente del conjunto de equilibrios macroeconómicos, sociales, políticos y naturales que sustentan una sociedad viable⁴. En lo moral supone que quien propone con fuerza (casi imponiendo) estas recetas, las impone en todo el mundo, y que no hay otras fuerzas que las del mercado para avanzar hacia la competitividad por la vía de la innovación, la productividad u otros factores que se traducen en mayor rentabilidad. Todo esto no se está cumpliendo y, en consecuencia, no hay forma de comprobar empíricamente si se hubiera logrado evitar la espiral regresiva que hoy se manifiesta en regiones, países y casi continentes de la periferia mundial.

En teoría, las reformas del Estado en la periferia han sido dirigidas a anular su capacidad de modificar políticamente y, de manera impredecible, los parámetros del cálculo de rentabilidad y la rentabilidad misma. La sociedad no puede operar, a través del Estado, para contradecir los movimientos y modificar los rendimientos del capital ya invertido cuando las consecuencias sociales

3 No vamos a incorporar en este trabajo referencias a la asimetría de poder entre naciones, al incumplimiento de las recetas por los mismos países que sustentan estas tesis desde los organismos internacionales, etc. cuestiones documentadas por organismos insospechables como el PNUD. Ya iniciado el proceso de globalización de los mercados, parece que el capital efectivamente requiere la máxima flexibilidad para poder innovar libremente. Esto no justifica admitir que el capital especulativo hegemonice el proceso de acumulación, porque la acumulación del capital financiero privado no puede vincularse con el bienestar de la humanidad como parecería ser el caso (con contradicciones) de la acumulación del capital productivo. Ni el mismo orden capitalista podría aceptarlo pues puede conducir a conflictos que deriven en guerras. Organismos como el FMI y el Banco Mundial tuvieron alguna vez ese sentido.

4 Los recientes casos de Indonesia y el más actual de Ecuador muestra que ni la sociedad política internacional ni los organismos internacionales están dispuestos a atender a esos equilibrios, aún cuando se pongan en riesgo sus propias condiciones de gobernabilidad global. A la vez, se advierte el aprestamiento de mecanismos de represión internacional que suplirían la necesidad de revisar las recetas derivadas del pensamiento neoliberal.

no son las deseadas. A esto se suele hacer referencia como ‘seguridad jurídica’⁵. Si hubiera conflictos derivados de los intercambios o contratos, estos deberían llevarse a juicio, ante las cortes confiables de los países donde están jurídicamente radicadas las grandes empresas. El Estado debe, así, asegurar la estabilidad monetaria que requiere el cálculo de la corriente de ganancias futuras⁶.

Esta incapacitación del Estado para regular no implica la inexistencia de un sistema de normas que el capital debe cumplir (impuestos, regulaciones de comercio, laborales, medioambientales, etc.). Pero dado que casi cualquier norma aplicable a nuevas inversiones afecta a las ya existentes, esto prácticamente significa que el Estado pierde capacidad de intervención si ello implica desmedro de la ganancia del capital. Sin embargo, se acepta que el Estado sí intervenga y modifique las reglas del juego una y otra vez a favor de determinados sectores empresariales, generalmente los más concentrados, en contra de los sectores menos concentrados y de los trabajadores en general.

Las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías ‘supersimbólicas’, basadas en el conocimiento científico y en la producción, procesamiento e interpretación de información; la aceleración inédita del ciclo invención-innovación por el entrecruzamiento de descubrimientos, cambios tecnológicos y organizacionales, en un contexto sumamente competitivo marcado por suce-

-
- 5 Por extensión indebida se ha pretendido incluir en la “seguridad jurídica” la impunidad de determinadas empresas, grupos económicos o personas sobre hechos ilegales cometidos en el pasado para obtener beneficios económicos ilegítimos. Por ejemplo: la estatización de deudas privadas de grupos que a la vez fugaron sus capitales fuera del país, los contratos leoninos logrados mediante colusión corrupta con funcionarios de gobierno, las transferencias de propiedad pública -a precios ficticios, o incluso negativos por los subsidios acordados o las formas de pago aceptadas (por ejemplo: bonos de la deuda devaluados en el mercado pero tomados a su valor nominal)- hacia nuevos o viejos grupos de inversores que se han convertido en nuevas fracciones del capital nacional asociados muchas veces a capital extranjero. En los casos de bienes o servicios transables, la estrategia de los grupos internacionales compradores, lejos de ‘salvar’ y volver eficientes a las empresas públicas, puede incluir el vaciamiento de la empresa para hacer lugar a las empresas monopólicas (como ha sido el caso de Aerolíneas Argentinas en manos de Iberia y American Airlines). En el caso de empresas dirigidas al mercado local cautivo, el capital global puede aumentar la eficiencia pero no pasar las economías a los consumidores, sino apropiárselas como ganancia extraordinaria protegida por el Estado, encareciendo los servicios y, por tanto, reduciendo la competitividad de la economía de los lugares a los que sirven. En ausencia de un Estado regulador, esas empresas tenderán a dejar sin servicio a los sectores que no son económicamente rentables (como puede ser el caso de amplias extensiones de asentamientos de bajos ingresos y sin obras de saneamiento básico).
 - 6 Si bien hay fracciones del capital dedicadas a obtener ganancias especulativas por las diferencias de cambio, incluso generándolas a costa de la estabilidad de las economías nacionales, el programa neoliberal pretendería que tales variaciones fueran las mínimas requeridas por el normal ajuste de las economías. Mientras no haya una moneda única a escala global, dependerá de la zona de influencia monetaria, comercial e inversionista en que se encuentre cada país a que moneda de país central deberá estar atada la moneda nacional.

sivas olas de centralización y concentración del capital, las empresas más avanzadas requieren poder movilizarse libremente entre productos, ramas, naciones y lugares, poder reorganizarse adoptando nuevos diseños, sistemas, formas organizativas y tecnologías según consideren apropiado para poder enfrentar la competencia⁷.

Como corolario, el neoliberalismo indica que, desde la perspectiva de los lugares, y de la periferia no desarrollada en particular, si quiere atraer la inversión capitalista para ubicarse en el mercado global como lugares productores (generando empleo local) y no sólo como consumidores, hay que competir ofreciendo altas tasas de ganancia y bajos riesgos. Es decir, aumentar la productividad del trabajo y bajar los costos locales –salariales y otros. Políticas como la flexibilización laboral pero también una reducción de los costos impositivos. Ante los efectos socialmente negativos de la reestructuración productiva, los Estados no cuentan con recursos suficientes ni para intentar compensar a los trabajadores temporal o definitivamente despedidos o a los jóvenes que no pueden conseguirlo por primera vez. Es más, al poner candados a la política fiscal, se asegura que habrá menos capacidad de gasto cuando más falta haga.

Si cada país se especializara en producir eficientemente algunos productos para el mundo, obtendría por el comercio internacional los recursos para, a su vez, importar las mercancías producidas en otros sitios. No es posible que todos los países tengan superávit comercial al mismo tiempo o que sean igualmente atractivos para el influjo compensador de capitales. En este esquema mercantilista habrá perdedores y ganadores en lo que se aproxima a un juego suma-cero. Los términos del intercambio no favorecen a América Latina. Así, en 1999 se cumplió con la indicación: se aumentó la productividad, se exportó más, pero a precios menores! Por lo demás, las ventajas competitivas basadas en la renta de recursos naturales no renovables tienen una prospectiva poco favorable, en un mundo en que las bases de la competencia deben actualizarse y renovarse continuamente. En todo caso, los ritmos de incremento de la productividad que caracterizan el inicio de esta ola de globalización no alcanzan ni en ‘las economías de mercado más avanzadas’ los niveles que logró el modelo industrialista en su apogeo (Castells 1997:98-99). Aún reconociendo las dificul-

7 Pretenden también aprovechar toda posibilidad de obtener rentas monopólicas, ganancias especulativas, etc., para asegurar la masa de capital que requiere la producción de bienes y servicios para un mercado global.

tades que apunta Manuel Castells acerca de la medición de las variaciones en la productividad en períodos largos cuando el contenido mismo de las actividades y sectores se está transformando (como ocurre sin duda con los ‘servicios’), se constata que en Estados Unidos, durante 1993 y 1994, mientras la productividad industrial habría crecido un 5,4%, los salarios reales del mismo sector habrían descendido un 2.7% (Castells 1997:106).

El mercado, por sí solo, no puede producir y legitimar una sociedad de mercado. No lo pudo bajo su etapa industrial, en que parecía capaz de subsumir toda la producción y la población económicamente activa bajo la forma capitalista. Aún así, debió convivir y requirió del Estado de bienestar para sustentar una relación gobernable entre economía y sociedad. Pero en ese caso el mismo modelo de acumulación requería de un Estado redistribuidor. La sospecha compartida es que, en su forma actual, el capital puede prescindir de ese Estado de bienestar y seguir acumulando por varias décadas más. Necesita, sin embargo, un Estado interventor que imponga el mercado global, desregulando en un sentido pero, regulando en otros. Sobre todo necesita un Estado capaz de sostener una sociedad dualizada y guardar las formas de la democracia, si es preciso mediante la manipulación simbólica, el asistencialismo y la represión.

El gran capital está pasando por otra etapa de avance sobre el trabajo y los sectores menos concentrados; para lograrlo avanza también sobre el Estado, para redefinirlo según requiere ahora su acumulación a escala global. En el sentido común, se instala la noción según la cual el Estado es, *por naturaleza*, más ineficiente y corrupto que la empresa privada, que sostener su nivel histórico de compromisos sociales y funciones de regulación económica pondría a la base económica de las sociedades en riesgo, que la burbuja social construida durante el auge industrializador se pinchó y no hay modo de reconstruirla ni tendría sentido dado que nos hemos liberado de un sistema indeseable. Se menciona como un éxito de la democracia, la reiteración de procesos electorales, pero la crítica a la democracia real y en particular al sistema de justicia, es superficial; apenas un susurro en el discurso dominante. Se menciona como necesidad que el sistema político acuerde políticas de Estado más allá de los gobiernos de turno, pero hay poca referencia a la necesidad de revisar el contenido y el sentido de las políticas públicas. Se enfatiza el valor de la continuidad de las políticas económicas neoliberales, y se anatematiza a quienes sostienen que sin rectificarlas no habrá el tan mentado desarrollo humano. Se llega al absurdo de problematizar la gestión (por ineficiente) de malas políticas antes que el sentido de las políticas mismas.

Aunque los procesos de globalización del mercado capitalista tienen una dialéctica interna que parece cobrar vida propia, que la ideología presenta como ‘segunda naturaleza’, no son procesos con un único desarrollo posible ni carecen de sujetos intencionados. Hay poderosos actores representantes de grupos de empresas, así como representantes directos o putativos de unos pocos Estados centrales, que participan de una estrategia de transformación del mundo⁸. Dicha estrategia incluye imponer a otros Estados los modelos de reforma institucional, en buena medida mediante los préstamos de ajuste estructural (SAL) de la banca mundial, cuya consecuencia y *leit motiv* es la institucionalización de mecanismos y relaciones de fuerza de mercado dominadas por el gran capital, particularmente el financiero, con el correspondiente debilitamiento de las fuerzas nacionales que, en el pasado, lo hacían menos incompatible con una sociedad relativamente integrada, cuyo referente social eran el empresariado industrial nacional, la clase obrera y las clases medias⁹.

Como en otras épocas de revolución capitalista, el Estado no defiende a la sociedad ante los poderes del mercado, sino que impulsa e institucionaliza

8 Para Fiori (1998) ... “Contra a “economía vulgar” dos equilíbrios e dos mercados auto-regulados, a economia política clássica estudou a dinâmica da distribuição e acumulação da riqueza, e mais tarde, a estrutura das relações sociais de produção subjacentes à circulação de mercadorias. E hoje, *contra o novo pensamento vulgar que define a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado*, a economia política reconhece as transformações ocorridas no plano da concorrência intercapitalista e do progresso tecnológico, mas considera incompreensível a ‘nova economia –mundo’ sem tomar em conta, simultaneamente, a oligopolização e financeirização do mercado, as mudanças nas relações sociais de poder e intensificação da competição interestatal, processos que se aceleram e mudam conjuntamente de direção a partir dos anos setenta. Considera, além disto, que a marca distintiva do actual movimento de internacionalização capitalista é a forma em que se deu a globalização das finanças viabilizada pelas políticas liberais de desregulação dos mercados, iniciada pelos Estados Unidos e Inglaterra, e alavancada pelo sistema de taxas cambiais flutuantes. Com relação ao comércio internacional o que se pode observar é que ele vem crescendo a uma velocidade inferior à da “época de uoro do capitalismo” e com relação ao sistema produtivo propriamente dito, não se pode falar de jeito algum que já seja de fato global e indiferente do ponto de vista dos seus espaços de localização (Kregel, 1996). Pode-se mesmo afirmar que a globalização é um fato mas só é global do ponto de vista das finanças que passaram a operar num “espaço mundial” hierarquizando a partir do sistema financeiro norte-americano e viabilizado pela política econômica do estado hegemônico imitada, de imediato, pelos demais países industrializados. Nesta economia política da globalização, os “mercados” cedem a posição teórica de sujeito do processo das transformações para os estados do “núcleo orgânico do capitalismo” somados às suas grandes empresas e bancos e aos novos atores em que se transformaram os grandes fundos de pensão e de investimento (Hirst & Thompson, 1996; Chesnais, 1996; Adda, 1996)”... (páginas 89 y 90).

9 La aceptación inicial de las reformas propuestas por el conservadurismo que vino desde el Norte, puso a estos países en condiciones de extrema debilidad para iniciar otro tipo de políticas. Se entró así en un círculo vicioso del ajuste sin límites y en la paradoja de que los países que, como Argentina, optaron por seguir la receta neoliberal, requieren cada vez mayores dosis de la misma medicina, aumentan su vulnerabilidad y pierden autonomía para responder con políticas específicas a su realidad concreta.

una sociedad de mercado¹⁰. En esto juega un papel especial la tecnocracia de los organismos financieros multilaterales, sometidas al poder de sus principales países accionistas o ganadas por la ideología del mercado total, con la complacencia que tienen con ellos sus contrapartidas nacionales¹¹. A esto se suma la Organización Mundial de Comercio, donde los países ricos están imponiendo su propio interés para regular/desregular el mercado mundial donde, ronda tras ronda, los gobiernos de los países periféricos admiten unas reglas de juego que los pone en manos de corporaciones y países ricos. Las consecuencias de la debilidad de la democracia son aquí evidentes. ¿Quién representa los intereses de las mayorías en cada país y en el mundo global? Las políticas se negocian a puertas cerradas. La gente se entera cuando ya es tarde, en buena medida por las consecuencias. Es interesante la reflexión que hace Joseph Stiglitz, al examinar su experiencia en el mundo de los organismos internacionales: “Si hay una

10 “...La estructura del mercado, por otra parte, al estar relacionada con un motivo propio peculiar, el motivo del cambio o trueque, es capaz de crear una institución específica, que es el mercado. En definitiva, por este motivo el control del sistema económico por el mercado es de enorme importancia para toda la organización de la sociedad como un anexo del mercado. En lugar de estar encajada la economía en las relaciones sociales, las relaciones sociales están encajadas dentro del sistema económico. La importancia vital del factor económico para la existencia de las sociedades excluye cualquier resultado. Porque una vez que el sistema económico está organizado en instituciones separadas, basadas en motivos específicos y que confieren una situación especial, la sociedad debe ser moldeada en forma tal que permita funcionar al sistema de acuerdo con las propias leyes”... Polanyi (1975), página 90.

11 ...“La instrumentación de la libertad en función de las elites nacionales se expresa muy bien en el lema que usan: La empresa privada produce libertad. En Costa Rica hay empresas que llevan el lema: Aquí se produce libertad. La libertad se produce como salchichas, igual como la democracia cabe en una cartera y viaja por avión. La empresa y el mercado producen libertad y la democracia la administra. La democracia no la produce. Para que haya libertad tiene que admitir que la empresa privada la produce. Y la produce con completo altruismo. La libertad producida la regala gratuitamente a todos, mientras que los otros productos como refrigeradores, salchichas, etc., los vende. Pero la libertad, la regala. Esto lleva a la ideología actual de mercado. Cuanto más mercado, más libertad. Cuanto más Estado, menos libertad. La libertad aumenta al someterse el hombre ciegamente a una institución, que es el mercado, y al oponerse con la misma ceguera a otra, que es el Estado. La estructura, en el caso del mercado, hace libre y en el caso del Estado, esclaviza. Lo que hace libre es la ceguera completa, en caso a favor, en otro en contra. La elección entre mercado y Estado no tiene nada que ver con la solución de problemas concretos, sea del hambre, del desempleo, la destrucción de la naturaleza. Al contrario. Mirar problemas concretos es un peligro para la libertad, es producto de una estructura. Mercado sí, Estado no, no se refiere ni al aparato militar ni a la policía. Estos son aparatos que defienden el mercado frente al Estado. Cuanto más fuertes son, más libertad puede producir la empresa privada. De manera análoga, también producen libertad en el cual defienden al mercado.... La libertad es una institución que se llama mercado. El hombre es libre cuando obedece ciegamente a las leyes de esta institución hasta la identificación completa en la muerte. No debe reaccionar jamás frente a ellas. La institución mercado es *societas perfecta*, es sociedad total. En cuanto estructura, simplemente da libertad. Haga lo que haga el hombre, si lo hace dentro de esta estructura, está bien hecho. Produce libertad y está más allá de la mortalidad.”... Hinkelammert (1989), página 67.

cosa que yo aprendí en el gobierno es que la transparencia es más esencial, justamente, cuando el saber de los expertos parece ser más necesario”¹².

¿En este contexto, qué significa la flexibilización laboral y/o la flexibilización del mercado de trabajo? Enfrentado a la competencia, el empresario debe reorganizar su empresa, redefiniendo sus productos, sus relaciones con otras empresas, con los mercados, la relación interna entre equipos, sistemas informáticos y trabajadores, dentro de esta última categoría, entre diversos tipos de trabajadores, diferenciados por sus conocimientos, sus disposiciones, sus habilidades y también sus costos. Si el empresario pretende seguir sin reestructurar su vieja empresa es más probable (aunque no necesariamente será así en todas las ramas) que tarde o temprano, la competencia lo desplace del mercado, perdiendo su capital. Si decide actualizarse, posiblemente tenga que incorporar o asociarse con otros capitales, lo que dependerá de la firmeza de su proyecto de transformación.

Una manera de retrasar este proceso es bajando costos ‘innecesarios’ del mismo proceso productivo. Por ejemplo, bajando los costos de los mismos trabajadores, o bajar los impuestos. Esto se puede lograr de manera más generalizada mediante ciertas medidas de política macroeconómica como una devaluación, que significa una fuerte baja generalizada de los salarios reales y precios relativos a favor de actividades productoras de bienes transables. O, mediante el desvío de la presión tributaria del capital a los consumidores. O, permitiendo que opere la ley de la oferta y la demanda en el mercado laboral: la libre competencia entre trabajadores por los mismos puestos de trabajo llevando a la aceptación de salarios menores, con menos beneficios indirectos, en condiciones de mayor intensidad o extensión de la jornada de trabajo. Esto puede hacerse con recambio de los trabajadores (se expulsa a los más caros para contratar los menos caros), sobre todo cuando esto implica dar por terminados legalmente los viejos contratos (pago de indemnizaciones) a un costo inferior a las ventajas de poder contratar personal nuevo, con las capacidades requeridas, sin exigencias, a menores precios y con contratos que no exigen las mismas condiciones (se vuelve formal el trabajo informal o en negro).

Ambos tipos de reajuste para aumentar la competitividad empresarial significan, en diversos grados y con diversos ritmos, creciente desempleo y subempleo,

12 En: Joseph Stiglitz, What I learned at the world economic crisis. The insider, en: *The New Republic*, 17 de abril de 2000. Excelente lectura para una crítica demoledora de los procedimientos pero también de la supuesta sabiduría de esos organismos.

mayor precariedad del empleo, baja de salarios directos y de beneficios indirectos. La doctrina neoliberal presenta el problema del desempleo y la caída en los ingresos del trabajo como un mal social pasajero, hasta que el capital termine su proceso de reestructuración. En el nivel individual, supone que un trabajador expulsado modifique sus exigencias para obtener otro trabajo, se recapacite para poder acceder a los nuevos trabajos demandados por las empresas o logre instalarse en algún 'nicho' como trabajador por cuenta propia. Para acelerar la recuperación del empleo se propugnan reformas impositivas que liberan al capital de pagar contribuciones asociadas al sistema de bienestar o capacitación de los trabajadores, o incluso se subsidia a los empresarios que contratan nuevos trabajadores¹³. Ambos mecanismos restan recursos al gasto social para compensar asistencialmente a los trabajadores más afectados por estas tendencias.

La reestructuración del sector empresarial sumada con los cambios de precios relativos y condiciones de competencia en los mercados para los bienes y servicios producidos por otras formas de producción (campesinado, artesanado, pequeño comerciante, microemprendimientos en general), con la reestructuración de la economía pública, tanto en lo que hace a la burocracia como a las empresas que se privatizan, los resultados son de extrema gravedad social y política.

El desarrollo empresarial, desde las grandes a las pequeñas empresas, se debe encuadrar en reglas del juego negociadas y acordadas democráticamente. Esto implica que ni los trabajadores ni los pequeños y medianos empresarios que aún sobreviven, cuyas empresas están amenazadas por la apertura deben ser meros tomadores de opción de políticas decididas a sus espaldas. No es lo mismo una política que institucionaliza de manera controlada un proceso de liberalización selectiva del mercado, que una política promonopólica y contraria a los trabajadores. Se trata de flexibilizar los procesos de producción privada y las estructuras estatales sin poner en riesgo las bases naturales, sociales y políticas de la nación.

13 Como se señala en Andrenacci *et al* (2000), "Allí donde se presentan como asistencia de capacitación, además, los programas constituyen 'trampas de pobreza', en la medida en que el receptor enfrenta el dilema de aceptar una capacitación que lo descalifica en el futuro como receptor, en el contexto de un mercado de trabajo fuertemente centrifugo, que no garantiza mínimamente su potencial empleabilidad" (pág. 79)

Las ciudades ante el programa de flexibilización laboral

La problemática 'local' no tiene causas ni soluciones principalmente locales. El diagnóstico y las propuestas de política urbana, para las megaciudades y otras metrópolis latinoamericanas, no puede prescindir de un análisis local de lo local, pero tampoco puede estar limitado a él. La 'globalización' no es un proceso externo, ni el capital global está 'allá afuera'. La reestructuración de los sistemas globales y nacionales de poder social, económico y político atraviesa a las ciudades, introyecta sus valores y criterios de posibilidad estructurados como un nuevo sentido común, legitimador de una propuesta vaciada de desarrollo humano, basada en indicadores cuantitativos y estáticos antes que en la calidad de las relaciones y, sobre todo, negadora de las estructuras de poder como tema y campo de acción.

Por un lado, se erosiona la función del Estado como garante de derechos básicos de cada ciudadano, con independencia de su inserción en el mercado. Por otro lado, el capital tiene un punto central en su agenda referido a quienes logran insertarse en el mercado de trabajo, punto que unifica –con o sin matices– a las diversas fracciones del empresariado: se trata de *desregular las relaciones laborales*, permitiendo la libertad de contratación, reubicación y descontratación que, en parte, requiere la flexibilidad de los nuevos sistemas productivos¹⁴. Para ello se somete a los trabajadores a una dura competencia entre sí, en cada lugar y desde diversos lugares del mundo, bajando los salarios directos y los costos laborales asociados, es decir, eludiendo las contribuciones patronales vinculadas a la contratación de trabajadores asalariados. Tal reducción de costos, justificada en nombre de la imprescindible competitividad o del eventual incremento del empleo, tiene como contracara la pérdida de derechos sociales de las mayorías, derechos que se estructuraron a partir de las luchas obreras y del papel regulador del estado en nombre del bien público. Pero a la vez se acota el poder de los sindicatos para incidir en las políticas económicas y sociales.

Cómo señala la OIT (1998) la apertura al mercado global en América Latina trajo aparejado tres efectos no esperados: *inestabilidad e inseguridad labo-*

14 Esta generalización admite que en algunos sectores la estrategia del capital prefiera mantener a la mano de obra con las competencias incorporadas que requiere justamente para poder dar respuesta flexible a los cambios en las tecnologías y mercados. Incluso admite que, en algunos sectores, a las empresas les interesa remunerar mejor a los trabajadores y darles estabilidad. Pero ese tipo de actividades económicas no son las que predominan en nuestros países ni las que pueden ser atraídas para radicarse a menos que haya políticas activas dirigidas a generar un entorno favorable complejo, que emerge espontáneamente en escasos lugares y que las políticas neoliberales tienden a destruir en lugar de incentivar.

ral, iniquidad creciente en las condiciones de las clases trabajadoras, y disparidad social creciente como resultado de la exclusión del trabajo y todo lo que ello conlleva. Estos efectos están fehacientemente comprobados. Lo que no está comprobado es que sorprendiera a sus impulsores. Había anticipaciones claras y accesibles a quien quisiera oír las de que eso iba a ocurrir^{15 16}.

Como consecuencia, comienza a perder sentido la diferenciación de los ochenta entre trabajo formal e informal pues, de ser excepción a superar, la informalidad se vuelve regla e incluso norma jurídica, con lo que deviene estadísticamente normal y jurídicamente legal¹⁷ (ver cuadros 1 y 2). Como parte del mismo proceso regresivo, a la vez que la tecnología podría permitir significativas mejoras en la vida social, las formas más aberrantes del trabajo (infantil, forzado y hasta esclavo) toman fuerza renovada y se incorporan a la tímida agenda de las agencias que monitorean –sin un respaldo político equivalente al que

15 Por ejemplo, para el caso de México, esto ya había sido predicho en estudios realizados antes de que se diera la crisis del Tequila. Ver: Heredia *et al.* (1993). La tesis del estudio es que la justicia social y la eficiencia no tienen que estar en conflicto. El informe concluía que, luego de más de una década de ajuste estructural, no se había cumplido ni la meta del crecimiento económico autosostenido ni la del alivio de la pobreza. Indicaba que, por el contrario, la pobreza había aumentado y la distribución de la riqueza se había polarizado adicionalmente. Su presentación en el Encuentro de Washington del Grupo de Trabajo de las ONGs sobre el Banco Mundial desató una furiosa polémica con los personeros del Banco, pues México era su “caso estrella” en ese momento. Inmediatamente llegó el Tequilazo... Un reciente estudio (Artículo de Gustavo Garza en el Atlas Demográfico de México, 1999) indica que “el 66.5% de la población nacional requiere atención urgente”, con concentración en 10 estados, en especial las regiones indígenas, no sólo por falta de acceso físico sino por el alto costo de los servicios con relación a los escasos ingresos. Pero también se registra una fuerte concentración de excluidos dentro de las regiones metropolitanas (citado en: La Jornada, México, 26 de febrero de 2000). Ninguno de estos resultados es entonces una novedad sorprendente, si bien, como indica un informe reciente del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el número de pobres aumentó en América latina entre 10 y 20 millones sólo en los dos últimos años. www.ifad.org/home.html

16 Por lo demás, la refutación de la predicción, basada en la teoría neoclásica, de que la apertura de los mercados produciría bienestar social sin necesidad del Estado, no está generando una rectificación de las políticas, sino apenas una adecuación del discurso, en lo que es difícil no interpretar como un intento de legitimar las instituciones y sus políticas ante la evidencia creciente de que los mecanismos del mercado global no generan las estructuras de equidad cuya ausencia fuera usada para justificar las reformas del Estado. El ejemplo más evidente es la asociación entre inflación e iniquidad. No se advierte un genuino interés por determinar cuál es el *trade-off* entre estabilidad monetaria y equidad bajo diversos supuestos de distribución del poder y la riqueza. Más bien se advierte el uso de recursos argumentativos que el mismo modelo epistemológico que sustenta esas teorías indica como no científico: el predecir un mayor bienestar sin especificar fecha ni lugar de realización. Dado que está afectando negativamente y de manera irreversible la vida de cientos de millones de personas, tal incoherencia no puede ya ser vista como un mero olvido en el juego académico de la producción de ideas.

17 El 85% de los empleos creados entre el 80 y el 97 fueron informales según ILO (1997). Ver OIT (1998), página 14. Ver también Tokman y Martínez (1999).

reciben las agencias financieras que monitorean el pago de la deuda externa o las reglas del comercio- el (in)cumplimiento de las convenciones internacionales. No se condicionan los créditos al cumplimiento de los acuerdos internacionales, en relación a los derechos del trabajador, tampoco.

El aumento del trabajo infantil es, tal vez, la premonición más fuerte de lo que pretende la flexibilización laboral. A partir del estudio sobre nueve países de América Latina que indica que “sin la aportación del ingreso de los niños trabajadores de 13 a 17 años la incidencia de la pobreza aumentaría entre un 10% y un 20%”¹⁸, UNICEF se pregunta ¿por qué no son sus progenitores desocupados los que reciben las ofertas de trabajo? y responde: “porque a los niños se les paga menos”... (como promedio la mitad de un asalariado adulto con siete años de educación), ... “porque son más maleables: harán lo que se les diga sin cuestionar la autoridad. Porque son más indefensos: es menos probable que se organicen para luchar contra la opresión y no responden cuando son objeto de abusos físicos. En resumidas cuentas, los niños tienen un empleo porque son más fáciles de explotar”. ¿Será que la flexibilización es un término sofisticado por volver a los adultos dominables como los niños?

Cuadro 1: América Latina: estructura del empleo no agrícola, 1990 – 1996

Porcentajes		
América Latina	Sector Informal	Sector Formal
1990	51,6	48,4
1991	52,4	47,6
1992	53,0	47,0
1993	53,9	46,1
1994	54,9	45,1
1995	56,1	43,9
1996	57,4	42,6

Fuente: OIT (1998:47)

18 CEPAL (1995), páginas 54-55, citado en UNICEF (1997:27).

¿Por qué en América Latina el Estado nacional persiste en ajustar la sociedad al proceso de acumulación y no a la inversa? No es posible contestar adecuadamente esta pregunta sin contextualarla en la historia política de estas últimas décadas, algo que supera el alcance de este trabajo. Sin duda, no puede ser atribuido a un proceso natural, sin relación con el poder y el dominio; pero aún en nuestros limitados regímenes políticos esas políticas, que siguen el dictado de las fuerzas dominantes, requieren un trabajo de legitimación¹⁹.

Cuadro 2: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú: Estructura del empleo asalariado en la industria según la modalidad de contratación

	Con contrato	Con contrato temporal	Sin contrato
Argentina			
1991	67.6	2.2	30.2
1998	62.0	3.6	34.4
Brasil			
1991	67.9 ^a		32.1
1996	65.4 ^a		34.6
Chile			
1990			
1996	74.7	9.6	15.5
Colombia			
1988	62.7	7.4	29.9
1996	65.4	7.7	26.9
Perú			
1989	55.0	16.1	28.9
1997	25.1	37.5	37.4

a Trabajadores 'con cartera' incluye trabajadores con contrato indefinido y con contrato temporal.

Fuente: Tokman y Martínez (1999:60)

19 ¿Cómo denominar a estos regímenes políticos? La definición de poliarquía parece tan alejada de la realidad como tantas otras definiciones de democracia política: Para Dahl (1971) "...todos los ciudadanos deben tener la oportunidad de : 1) formular sus preferencias; 2) expresar sus preferencias a otros ciudadanos y al gobierno por medio de acciones individuales y colectivas; 3) que sus preferencias tengan el mismo peso que las de los demás ante el gobierno; es decir, que no sean discriminadas por el contenido o la fuente", citado en O'Donnel, (1997:221).

Para esto, los personeros del capital aducen justificaciones que, aunque resistentes por razones políticas o morales, a primera vista parecen difíciles de refutar en términos económicos. Primero, se fundamenta la apertura de los mercados nacionales como condición para realizar la promesa del acceso a los beneficios del progreso tecnológico. Segundo, se acepta que, dada la ubicuidad territorial de los procesos productivos y la revolución en las escalas y ritmos de producción y transporte -que hacen técnicamente posible producir desde cualquier región del mundo para vender en cualquier rincón del planeta-, es conveniente dar al capital la libertad de ubicar la producción donde sea más 'eficiente', para que todos gocemos de más productos con menores costos²⁰. La justificación pretende cerrarse, en términos sociales, con la hipótesis que, en condiciones de competencia por el mercado global, las empresas se verán forzadas a pasar esos beneficios a los consumidores del mundo. Todo obstáculo al libre funcionamiento de los mercados impediría que esta ley se cumpla.

Lo curioso es que, abiertas las economías, el principal blanco de la lucha en defensa de la competencia no es la proliferación de megamonopolios sino las instituciones que intentan garantizar los derechos de los trabajadores. Esto se presenta bajo el término anodino de 'flexibilización' del mercado de trabajo. Se aduce que, de no aceptarla, los trabajadores perderán no sólo el empleo sino la posibilidad de insertarse en nuevas relaciones de trabajo, más creativas, más variadas, menos dependientes de poderes centrales, recuperando el control de los procesos de trabajo... Pero la flexibilización encierra un resultado contradictorio: por un lado puede generar ese efecto para quienes logran ser contratados como 'analistas simbólicos'²¹ por el capital, pero, por otro lado, los expone es-

20 En efecto, la teoría neoclásica del mercado concluye que es mejor para el bienestar global que las actividades se ubiquen donde mayor sea la productividad y menores los costos. Esta regla se impone a los empresarios mediante la fuerza de la competencia. Como las empresas deben competir con sus rivales del mundo entero, para sobrevivir deben ubicarse en los lugares con mejores condiciones para abastecer al mercado mundial o serán expulsados o absorbidos por la competencia.

21 ... "Included in this category are the problem-solving, -identifying, and brokering of many people who call themselves research scientists, design engineers, software engineers, civil engineers, biotechnology engineers, sound engineers, public relations executives, investment bankers, lawyers, real estate developers, and even a few creative accountants. Also included is much of the work done by management consultants, financial consultants, tax consultants, energy consultants, agricultural consultants, armaments consultants, architectural consultants, management consultants, management information specialist, organization development specialist, strategic planners, corporate headhunters, and systems analysts. Also: advertising executives, and marketing strategists, arts directors, architects, cinematographers, film editors, production designers, publishers, writers and editors, journalist, musician, television and film producers, and even university professors" Reich (1991), páginas 177 y 178.

estructuralmente a condiciones de vulnerabilidad y precariedad dada la competencia canibalista por las posiciones que desata el nuevo sistema. A la vez, excluye estructuralmente del trabajo asalariado a masas de ciudadanos que no tienen otro medio de acceder a la subsistencia. Todo ello es incompatible con cualquier definición moralmente aceptable de desarrollo humano.

En un mercado libre, algunas categorías de trabajadores a los que favorece la relación de oferta y demanda, obtendrán altos salarios y beneficios especiales brindados por las empresas; otros perderán ingresos e, incluso, la posibilidad de todo trabajo. Habrán entrado en la categoría de 'no empleables', al punto que sólo quede la posibilidad de asistirlos para que sobrevivan hasta el fin de sus días. Por otro lado, como las decisiones de localizar las inversiones están orientadas no por la necesidad de puestos de trabajo sino por la rentabilidad que, a su vez, depende de un complejo de factores de localización, en algunos lugares y países esas construcciones imaginarias, llamadas curva de oferta y curva de demanda, no se cruzarán a ningún precio de trabajo, por bajo que éste pueda llegar a ser. Todo esto genera segregación socioespacial, degradación y violencia social a la que los gobiernos locales se supone que deben dar respuesta.

A pesar de la globalización de los mercados, estos procesos pueden dar lugar a muchas variantes microeconómicas, que incluso varían con los lugares. El empresario puede reorganizar la empresa con la colaboración de los trabajadores o contra la voluntad de los mismos. Si los trabajadores no admiten el cambio, esto supone una rigidez que puede acabar con la empresa misma y por tanto los empleos por los que se luchaba. En el caso de las empresas estatales, estos conflictos devienen conflictos políticos al ser el estado mismo el empleador, que se manifiestan, de manera concentrada, en los lugares donde residen los afectados.

Una empresa puede despedir personal que no necesita, pero este personal no puede perder sus derechos sociales (interrupción de su acumulación de antigüedad para la jubilación, acceso a servicios de salud, etc.) si existe un sistema de seguridad local no vinculado a la condición de trabajador activo (empleado o buscando empleo). Una empresa puede poner en marcha -incluso en asociación con el sistema público de formación- un programa para recapacitar a parte de su personal para las nuevas funciones o bien preferir desprenderse del personal que, aunque 'recuperable', es considerado 'viejo' y con derechos adquiridos, con el fin de ganar en flexibilidad futura. En esto hay márgenes, modos y formas que no pueden atribuirse totalmente al juego de las fuerzas del mercado: cómo los gerentes, asambleas de accionistas, patrones, dirigentes sindica-

les, trabajadores, agencias de gobierno y hasta consumidores participan en la resolución de estos conflictos, en cada lugar, puede generar a variantes que no son menores en cuanto a las condiciones de vida que resultan para los involucrados.

El determinante general del nivel de ocupación local no es el precio local del trabajo. Es más, si lo fuera habría zonas de nuestros países en que se daría el pleno empleo, tan bajo es el salario que la gente estaría dispuesta a admitir por *algún* trabajo. Lo que determina que haya o no demanda de trabajo es la inversión del capital en la zona o el interés del capital por los factores productivos de la zona. Además, la presión que se ejerce sobre los salarios no está exenta de generar contradicciones entre sectores empresarios que tienen distintos intereses con relación a los trabajadores, como 'insumo' y como mercado.

¿Tiene límites la baja en los salarios? Podemos pensar en diversos umbrales que, a medida que se trasponen, tienen efectos sobre distintos sectores:

- un límite socio-político, que depende de la capacidad de resistencia o rebelión de los trabajadores ante la pérdida de sus derechos, que puede generar incertidumbre sobre la 'seguridad jurídica' y hasta desestabilizar el sistema político que legitima las estrategias neoliberales, aumentando el riesgo de las inversiones y, por tanto, el costo financiero;
- un límite derivado de la contracción del mercado que significa el consumo masivo de bienes y servicios de primera necesidad, lo que afecta a las empresas que dependen de ese mercado local o regional, sean éstas locales o globales;
- un límite derivado de la reproducción de los mismos trabajadores como insumo productivo: dentro de la misma generación o intergeneracionalmente, en ausencia de mecanismos de prestación subsidiada de servicios de calidad, la baja en los salarios dentro de cada segmento localizado del mercado de trabajo puede significar la degradación creciente de las capacidades de los trabajadores (la idea de que presionados para competir van a capacitarse, etc. supone que la capacitación no tiene costos).

Los tres umbrales no se ordenan de la misma manera en cada lugar o país. Pero además, si un lugar tiene otras ventajas de competitividad dinámica asociadas o compatibles con mejores y no con peores condiciones de vida, los niveles de reducción de los costos salariales que reclaman las diversas fracciones empresariales o que pueden soportar los trabajadores pueden variar. Si el Estado tiene margen para políticas que incentivan la inversión bajando otros costos

(exención impositiva, subsidios, desregulación ambiental, etc.) o puede asegurar el monopolio de determinados mercados, tiene margen para mejorar la atracción de algunos lugares para el capital sin una reducción extrema de los salarios. Posiblemente, esos márgenes se van agotando para una parte importante de la producción transable de tipo fordista: bienes con procesos de producción poco complejos, requeridos de fuerza de trabajo de fácil sustitución y barata (maquila) o bienes tipo *commodities*, ante la competencia de zonas con muchos menores costos salariales o nuevas posibilidades de generación de rentas. A partir de posicionamientos iniciales diversos en esta materia, es posible que los lugares se vayan diferenciando de manera acumulativa, unos favorecidos y otros marginados del desarrollo basado en el conocimiento de una población trabajadora con alta calidad de vida, pero cuya universalización impiden las nuevas relaciones globales.

La competitividad de una empresa depende, en parte, de su organización interna, pero esto requiere capacidades empresariales que no siempre existen. La urgencia de reorganización de las empresas puede demorarse cuando el Estado mantiene cierta protección de su mercado interno por un período de tiempo suficiente para que pueda competir libremente. Incluso el Estado puede facilitar y promover la reorganización del sector empresarial en riesgo, para evitar las consecuencias sociales y políticas de su fracaso masivo ante la competencia externa. Pero el método predominante al inicio es intentar bajar los costos de las mismas viejas estructuras empresariales bajando los costos salariales con la argumentación de que esto preservará el empleo o incluso lo incrementará. Es más, la política de bajar los costos salariales de manera indiscriminada favorece por un tiempo a los sectores sin dinamismo reorganizativo, aunque sin garantizar su supervivencia, y transfiere ganancias extraordinarias a las empresas que no lo necesitan.

Sin embargo, la competitividad de una empresa depende también del sistema productivo, financiero, comercial, de transporte, regulatorio, legal, de conocimiento, etc. en que se inserta. Los sistemas de producción y abastecimiento *just in time* son un claro ejemplo de esto. Según en qué tramas productivas y de circulación, y cómo se posicione en ellas cada lugar, es posible que las empresas con recursos y capacidad de reorganización puedan permanecer o venir a radicarse aceptando salarios más altos, o bien preferir emigrar a lugares con sistemas locales más favorables.

Si la tendencia general es al libre funcionamiento de todos los mercados, ¿cuál es el problema especial de la flexibilización (=liberalización) del mercado

de trabajo? Es muy simple: a diferencia de otras mercancías, en el caso de la fuerza de trabajo, las condiciones de su consumo (condiciones de trabajo) y su precio (salario real directo e indirecto) se vinculan directamente con las posibilidades de reproducción de la vida de sus portadores, los trabajadores y sus familias. En tanto forman parte de sociedades democráticas, la exclusión del mercado de trabajo puede dejarlos sin posibilidad de realizar sus derechos como ciudadanos. En tal sentido, la flexibilización laboral debe cumplir ciertos recaudos. La más elemental es que no afecte la posibilidad de sobrevivencia biológica de los trabajadores y sus familias. En segundo lugar, que no degrade la vida social de las personas, comunidades y sociedades a las que afecta. Finalmente, que no los despoje de sus derechos como ciudadanos libres.

Nada de esto puede ser asegurado por ninguna empresa. Son condiciones contextuales, de un sistema socioeconómico, político y cultural. Del mismo modo que la competitividad de un lugar no depende de la organización interna de tal o cual empresa, sino de un sistema complejo de producción y reproducción en el que cada una de las empresas se inserta y todas contribuyen a configurar. Aunque existen empresas y empresarios que aprovechan la crisis para sobreexplotar a sus trabajadores, más allá de lo que requiere la rentabilidad mínima, es real que las empresas están sometidas a presiones de un mercado al que –salvo monopolios– no pueden controlar y que puede efectivamente destruirlas. Es verdad que un gobierno local puede incidir en las formas y alcances de la reestructuración si deja de ser tomador de opciones que vienen de afuera y asume un papel activo en la estructuración de una base productiva y un entorno que conjuga competitividad con desarrollo humano sustentable, adoptando una posición de genuina representación de las mayorías antes que de vocero del gran capital²².

La clave para resolver este problema es poder salir del falso juego suma cero: o ganan las empresas o ganan los trabajadores, con el Estado como ‘instru-

22 Los resultados de la reciente negociación de la Prefectura de Porto Alegre con la empresa global Carrefour muestran que esto es posible sin ahuyentar al gran capital. Incluyen: disponibilidad de los residuos sólidos e inorgánicos generados por el hipermercado para los proyectos de generación de ingresos que el municipio impulsa con los recicladores; contratación de un mínimo de 10% de los trabajadores con edades mayores a los 30 años; destinar espacio específico en los estantes a los productos rurales con la marca de Porto Alegre “Sabor Local”; construir una guardería para 60 niños y entregarla a la comunidad; ampliar la galería comercial para 40 negocios y ofrecerlas prioritariamente a los pequeños emprendedores de la región; contribuir con R\$480.000 para el Programa de Apoyo a la Economía Local, dirigido a organizar y capacitar a los trabajadores y pequeños empresarios afectados por la instalación del hipermercado. (Información personal de Eduardo Raupp de Vargas, funcionario de la Secretaría de Industria y Comercio de la Prefectura Municipal de Porto Alegre).

mento' o árbitro. En un mercado global, el Estado periférico aparentemente sólo puede demorar un poco la presión sobre las empresas para que se reestructuren, o facilitarla. En apariencia solo puede demorar la inevitable flexibilización laboral, acompañando sus avances con diversos grados de asistencia para los que van siendo afectados. Pero esa presión del sistema global, acentuada sobre la periferia por la debilidad del Estado, se ejercerá si el país va a insertarse en el sistema global de mercado según las reglas neoliberales. Contradictoriamente, se anticipa que las reglas neoliberales del buen gobierno harán que –para cuando el sistema empresarial termine de expulsar trabajadores estructural y masivamente y de desvalorizar los ingresos de los que queden ‘empleables’- el Estado no tenga fuentes de recursos para garantizar el derecho de trabajadores y ciudadanos a una vida digna.

Joseph Stiglitz, al cabo de sus tres años de servir como economista jefe del Banco Mundial, evaluaba: “...surgieron cuestiones relativas al mercado de trabajo pero demasiado frecuentemente dentro de un enfoque económico estrecho y, es más, examinadas con el aún más estrecho lente de la economía neoclásica. Las rigideces del salario –a menudo resultado de duras negociaciones- se pensó que eran parte del problema que enfrentaban muchos países, contribuyendo a su alto desempleo; un mensaje estándar fue aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo –el mensaje no tan sutil era: bajar salarios y despedir a los trabajadores innecesarios. Aún cuando los problemas del mercado de trabajo no son lo central de la problemática que enfrenta el país, demasiado a menudo se pide a los trabajadores que carguen con el peso de los costos del ajuste”... “Se sermoneó a los trabajadores acerca de soportar el dolor, inmediatamente después de escuchar de los mismos predicadores cómo la globalización y la apertura de los mercados de capitales traerían consigo un crecimiento sin precedentes. Y en ningún momento, en todas esas discusiones, se planteó la cuestión de los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho a participar de las decisiones que afectarían sus vidas en tantas formas”²³ (nuestra traducción).

23 Stiglitz (2000), página 1. ¡Qué lejos está esto de las condiciones mínimas de una ‘poliarquía’ à la Dahl! Una caracterización más pertinente de nuestras democracias es la de democracia delegativa:... “Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato. El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses... Puesto que se supone que esta figura paternal ha de tomar a su cuidado el conjunto de la nación, su base política debe ser un movimiento, la superación vibrante del fraccionalismo y los conflictos asociados con los partidos. Típicamente en las DD, los candidatos victoriosos se ven a sí mismos como figuras por encima de

Los países y las ciudades pueden apostar a que, en este contexto de exclusión, ellos logren ser incluidos y pasen a formar de la nueva elite global. Sin embargo, aún si se dieran en volúmenes macroeconómicamente adecuados, las inversiones de capital en la periferia no operan para dar acceso simétrico a los beneficios del desarrollo tecnológico. Esto puede ser analizado viendo los factores de localización de las diversas actividades comandadas por el capital. Para resumirlo: la competitividad del capital puede entrar en conflicto con la competitividad de los países y las ciudades que lo reciben.

La competitividad del capital y sus efectos sobre los lugares

- Los bienes y servicios transables internacionalmente

El mercantilismo exacerbado con la globalización de los mercados, que valora especialmente la capacidad de un lugar de producir bienes que contribuyan a mejorar el balance comercial (no siempre el de pagos), ha desarrollado una nueva jerga: los *bienes transables*. Son aquellos que se pueden exportar a otros países o que pueden ser importados de ellos. Esto no se limita a bienes transportables, sino que incluye servicios que deben ser consumidos *in situ*, mediante el desplazamiento de las personas o usuarios, como es el caso de los servicios de turismo. Uno de los efectos de la revolución tecnológica es que cada vez más y más bienes y servicios pueden ser objeto de transacciones internacionales. Sin embargo, subsisten diferencias dentro de ese conjunto.

Es el caso de una variedad de bienes cuya producción no está atada a recursos naturales localizados, se puede y es redituable producir en un número relativamente pequeño de lugares -con bajos costos de producción y bajos costos de transporte (por la automatización y containerización)- todo lo que demanda el mercado global. La tendencia del capital, impuesta por la competen-

los partidos políticos y de los intereses organizados.” O’Donnel (1997), página 293. Sin duda que la democracia representativa es superior, en cuanto admite otras voces y contrapesos y resta personalismo al ejecutivo. Sin embargo, sabemos que la representación da lugar en muchos casos a la separación/substitución de los representados por los representantes. Dado el gran impacto e inercia de las políticas públicas, pueden ser muy graves las consecuencias de errores de decisión cometidos por el estilo tecnocrático/substitutivo de gestión, tan bien dramatizado en las asesorías de la banca internacional, lo que se magnifica en sistemas con impunidad antes que responsabilidad (accountability). La participación desde el comienzo de los actores/agentes de transformaciones socioeconómicas como la que propugnamos en este trabajo es un requisito de la democracia pero también de la buena gestión.

cia, es localizar sus plantas y centros de producción en los lugares en que encuentra condiciones adecuadas de infraestructura productiva y de acceso al mercado mundial; en particular, masas de trabajadores con niveles básicos de formación, flexibles en sus relaciones laborales y de bajísimo costo, combinado esto con bajas cargas impositivas. Esto puede darse, por ejemplo, en ciudades de Malasia, China o en la frontera mexicana con EEUU²⁴.

En el caso de los servicios ubicuos de orden global²⁵ (cuyo mercado puede también ser todo el planeta, abarcando rubros tan diversos como el diseño industrial y de la propaganda, los servicios bancarios y de seguros, algunos ser-

24 ... “La economía global que surge de la producción y competencia basadas en la información se caracteriza por su *interdependencia*, su *asimetría*, su *regionalización*, la creciente *diversificación dentro de cada región*, su *inclusividad selectiva*, su *segmentación excluyente* y como resultado de todos esos rasgos, una *geometría extremadamente variable* que tiende a disolver la geografía económica histórica.”... Castells (1997), página 132. ... “El tercer factor que explica los resultados competitivos en el mercado global es el *diferencial entre los costes de producción en el lugar de producción y los precios en el mercado de destino*, un cálculo que resulta más apropiado que la fórmula simplista que centra sólo en los costes laborales, ya que otros factores de coste pueden tener la misma importancia (por ejemplo, los costes del suelo, los impuestos, la reglamentación medioambiental, etc.) Sin embargo, este factor sólo afecta a la competitividad si los dos precedentes están totalmente integrados en la estrategia comercial de la empresa. Esto es, el beneficio potencial que suponen unos costes de producción más bajos sólo puede realizarse si existe un acceso a un mercado grande y rico. Asimismo, los diferenciales de coste-precio no son sustitutos de la capacidad tecnológica. Dado el grado de difusión tecnológica mundial, una estrategia competitiva basada en un bajo coste sigue necesitando operar dentro del paradigma de la tecnología de la información. La fórmula ganadora es la suma de la excelencia tecnológica/gestora y los costes de producción inferiores a los de los competidores, entendiéndose costes inferiores y excelencia tecnológica en términos relativos según las características de cada producto. Esta observación es crucial porque es la que descarta para los países en desarrollo la posibilidad de competir basándose en sus bajos costes, si al mismo tiempo no son capaces de adaptar su sistema de producción a los requerimientos de la era de la información.”... “Por último, la competitividad en la nueva economía global ... parece depender mucho de la capacidad política de las instituciones nacionales y supranacionales para encauzar la estrategia de crecimiento de los países o de las zonas bajo su jurisdicción, incluida la creación de ventajas comparativas en el mercado mundial para aquellas firmas que considere que sirven a los intereses de la población de sus territorios por generar puestos de trabajo y salarios. Las acciones del gobierno no se limitan a gestionar el comercio; también pueden proporcionar el respaldo necesario para el desarrollo tecnológico y la formación de los recursos humanos, la base fundamental para que funcione la economía informacional...” (Op.cit., páginas 132 y133).

25 En la teoría de la localización de los sesenta era usual caracterizar los servicios por su orientación al mercado, en tanto el lugar de producción debía ser el mercado mismo, dado que el servicio se producía en el mismo momento en que era consumido, no era almacenable ni transportable, etc. etc. En la actualidad ese esquema no puede sostenerse. Los servicios se prestan crecientemente a distancia. No sólo se trata de algunos servicios al usuario —son ya clásicos los casos de las agencias de venta de boletos aéreos, o del apoyo a usuarios de los programas de computación— que se pueden prestar desde el hogar de un técnico en cualquier lugar del mundo; hoy puede practicarse un diagnóstico médico a través de sistemas computarizados, con el paciente conectado en un extremo y un equipo médico pidiendo y analizando información dialógicamente en otro continente; o puede seguirse una carrera universitaria a distancia...

vicios al usuario, la proyección de películas, etc.) su ‘transporte’ puede ser virtual, siendo Internet una carretera de bajísimo costo y, por lo mismo, pueden estar concentrados en pocos centros atractivos para el capital por diversos factores (combinación de servicios complementarios o que comparten entornos creativos comunes, *pool* flexible de ‘analistas simbólicos’ a precios competitivos, centros tecnológicos, facilidad de acceso a redes de comunicación global, costos fiscales, etc. etc.).

Teóricamente, el movimiento libre del capital tendería a la igualación entre lugares de los costos salariales dentro de cada categoría ocupacional, al desplazar sus inversiones desde las zonas con salarios relativamente altos a aquellos con salarios más bajos (a igualdad de otras condiciones). Un primer obstáculo a esa tendencia es que el capital se rige por la tasa de ganancia esperada, que depende del conjunto de condiciones de producción y circulación, y no por algún elemento del costo en particular, con lo que no es siempre suficiente ni necesario bajar los costos laborales para atraer las inversiones. Además, dada la tendencia a innovar expulsando fuerza de trabajo, es probable que, de darse, la igualación no sería hacia arriba sino hacia abajo²⁶. En consecuencia, si los otros factores de localización no son favorables, la pérdida de derechos, la inseguridad y pérdida de ingresos de los trabajadores que hay que generar para compensar la ausencia de los otros factores no garantizan el resultado de mayor ocupación en el corto plazo y eventual nuevo impulso al desarrollo en el futuro mediano.

26 ...“La mayor parte de los trabajadores de los países más pobres están empezando a sentir los beneficios -y el costo- de la integración mundial... La combinación de los extraordinarios avances tecnológicos que reducen los costos, los cambios de orientación y los nuevos acontecimientos políticos está creando vínculos cada vez más fuertes en el mercado mundial de trabajo. *Sin embargo, sería absurdo concluir que las diferencias entre los países ricos y los pobres van a desaparecer rápidamente mediante un fenómeno de convergencia en el que los salarios y el nivel de vida de los países más pobres se aproximarán al de los países más ricos o viceversa.* El concepto de convergencia es muy popular entre los economistas, por lo bien que se ajusta a la teoría, pero es aborrecido por los populistas de los países ricos, que lo consideran una amenaza para su nivel de vida. No obstante, la experiencia no justifica ni las esperanzas de unos ni los temores de los segundos. Si bien es cierto que ha habido una convergencia de salarios en Europa y los Estados Unidos, donde la integración ha sido profunda y las condiciones iniciales no demasiado distintas, aún en los casos que el proceso ha sido lento e incompleto. Mientras que en algunos países relativamente pobres —sobre todo las estrellas de Asia oriental— están alcanzando a los países ricos, hay otros tantos que no han logrado acotar distancias y otros que están perdiendo terreno. En conjunto, la divergencia, no la convergencia, ha sido la norma: la relación ingreso per cápita de los países más ricos y el de los más pobres se quintuplicó entre 1970 y 1985, y la desigualdad mundial aumentó ligeramente entre 1960 y 1986 (la participación del 50 % más pobre de la población mundial en la producción disminuyó del 7.3% al 6.3 % mientras que la del 20% más rico aumentó del 71.3% al 74.1%), pero mejoró en los últimos tiempos gracias a la aceleración del crecimiento de los países pobres del Asia”... Banco Mundial (1995). Luego de este informe sobrevino la crisis del Asia, que aumentó la divergencia.

Cuadro 3: Sueldos de posiciones menores en la Argentina y en el mundo

Compensaciones en US\$ cifras anuales	Sueldo básico	Diferencia % con promedio	Diferencia % con Argentina	Total en efectivo	Diferencia % con promedio	Diferencia con Argentina
Francia	32.428	+53,9	+38,4	35.120	+54,8	+46,9
Estados Unidos	32.300	+53,3	+37,8	34.884	+53,8	+45,9
Italia	28.300	+34,3	+20,8	30.196	+33,1	+26,3
Turquía	27.164	+28,9	+15,9	29.527	+30,2	+23,5
Gran Bretaña	26.984	+28,0	+15,1	28.333	+24,9	+18,5
Hong Kong	25.755	+22,2	+9,9	28.202	+24,3	+18,0
España	25.207	+19,6	+7,6	27.123	+19,6	+13,5
Argentina	23.434	+11,2	-	23.903	+5,4	
Israel	20.939	-0,6	-10,6	22.740	+0,3	-4,9
Polonia	15.879	-24,7	-32,2	17.689	-22,0	-26,0
México	13.559	-36,1	-42,6	13.459	-40,7	-43,7
Brasil	10.505	-50,2	-55,2	11.556	-49,1	-51,7
Malasia	7.316	-68,8	-68,8	8.669	-61,8	-63,7
China	5.386	-77,0	-77,0	6.140	-72,9	-74,3
Promedio	21.075			22.681		

Fuente: Diario Clarín, 5 de diciembre de 1999

¿Cómo se distribuyen los beneficios del progreso tecnológico cuando el juego de fuerzas tiende a igualar salarios a la baja y en muchos mercados predomina el monopolio? El hecho de que esta etapa de globalización se da desde muy diversos puntos de partida históricos, nacionales o regionales, aún cuando hay una tendencia general a la baja, genera una aguda diferenciación de costos del trabajo dentro de la misma periferia (ver cuadro 3). Las tendencias a la homogeneización que teoriza el modelo neoclásico tienen tiempos y obstáculos reales y juegan poderes extraeconómicos que de por sí invalidan los supuestos de estática comparativa en que se basa. Es más, en términos de desarrollo humano, esas tendencias pueden significar una degradación de sociedades completas, la que será difícil de revertir en el futuro sin la mediación de acciones políticas fuertes. Esto no es de interés para el economicismo, cegado por la mistificación de sus modelos.

El caso de Argentina es paradigmático, pues a pesar de la caída de los salarios reales²⁷ tiene aún por delante un enorme diferencial con su vecino Brasil, y pensar que pueda llegar a competir en costos salariales con Malasia o China supone aceptar que el objetivo nacional no es el desarrollo social sino ser parte de una acumulación de capital que acompaña al subdesarrollo social (ver cuadro 3). A la vez, en buena medida por el abandono del sistema de investigación y por la desindustrialización propiciada a partir de la dictadura (1976-1983), no cuenta con las ventajas de un sistema científico-productivo de alta complejidad, base de una productividad no basada en la sobreexplotación del trabajo, que podría contribuir a compensar los costos de salarios relativamente altos, como es el caso de los países europeos o de Estados Unidos²⁸.

No es irrelevante recordar que, aún con esas ventajas, Europa y Norteamérica mantienen un estado activo y se protegen de la competencia exterior, algo que se considera anatema para las fórmulas que el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio 'aconsejan' o imponen a nuestras sociedades a través de los gobiernos. Aunque la literatura se centra en la importancia de competir por el capital para producir bienes exportables, la falta de competitividad supone no sólo que no se exporta sino que se importa de todo, sustituyendo la industria nacional. El poder de un estado para proteger el mercado interno, permitiendo a sus ciudadanos gozar de más altos niveles de empleo, ingreso y calidad de vida, debería ser visto no como un atentado a la competitividad sino como un factor de la competitividad del país.

27 En este caso la caída de los salarios conjuga los efectos de las transformaciones tecnológicas por el ejercicio brutal del poder por las elites nacionales y extranjeras, materializado en su inicio por la dictadura militar pero continuado por otros medios una vez restablecida la democracia. Siendo innegable el papel de las presiones internacionales, la responsabilidad de las elites autóctonas del poder apoyadas en la tecnocracia economicista local es inocultable: cortoplacismo, endeudamiento irresponsable, estatización de la deuda privada a la vez que se permitía la huida de capitales, especulación y extracción de rentas financieras, privatización corrupta de las empresas públicas, concesión de contratos subsidiados y con condiciones leoninas a monopolios, apertura de la economía sin dar tiempo a la reconstitución de la base económica nacional. Una de las consecuencias de esta reestructuración del capital fue que los trabajadores pasaran de percibir el 43% del PIB (1970-75) a percibir sólo el 30 % (1981-1989). Ver Basualdo (1999).

28 En esto es importante insistir en que el sistema científico-productivo no se logra sólo con más inversión en educación o en investigación. Si los recursos son atomizados y fragmentados sin sinergia en un sistema de investigadores individualistas, si no hay una estrategia de formación, capacitación e investigación asociada a una estrategia de desarrollo de agentes y sistemas productivos complejos, el mayor gasto bien puede terminar subsidiando a los países industrializados.

Aunque no es imposible competir, cualquier planta que produzca los mismos productos que se pueden producir en los países con mayores salarios deberá gozar de una combinación de factores que compensen por ese diferencial de costos salariales: accesibilidad a mercados concentrados, bajos impuestos, no cumplimiento de regulaciones ambientales o sociales, acceso a mercados aún parcialmente cerrados (comunidades de comercio), posibilidad de adecuarse a pautas culturales locales en mercados que lo justifiquen, o bien ventajas de calidad de capital humano, servicios a la producción y de infraestructura excepcionales. Por supuesto, no toda gran inversión capitalista es socialmente negativa: algunas ramas de la producción pueden reclamar condiciones medioambientales adecuadas a las normas ISO antes que la posibilidad de eludirlas, o *pools* de capacidad científica y tecnológica y capas de trabajadores de alto nivel de formación, o un mercado interno rico y diversificado, pero por la historia de desarrollo desigual, estas condiciones suelen darse en las regiones y países más desarrollados. Sin embargo, hay importantes diferencias entre ellos, lo que sugiere que ningún factor aislado da cuenta de la competencia, sino que es en la combinación que se logran resultados (Castells 1997: 98-99)

Cada país de América Latina debe buscar su propia combinación, es de desear que esté asociado al desarrollo humano integral. Sin duda esto no es una combinación que puede ser diseñada y pensada fuera de las relaciones de poder entre trabajo y capital en cada país. La democratización, que permitiría a los trabajadores hacer valer su interés como clase mayoritaria, queda así íntimamente ligada a las opciones de desarrollo nacional en un mundo competitivo. Supone, claro está, organizaciones sindicales que sean ellas mismas democráticas y representativas, no corruptas, capaces de asumir posiciones y acciones que superen lo meramente reivindicativo²⁹ (Rede... 1999) y de articularse con otras formas de representación de las diversas situaciones de la amplia clase de trabajadores. Supone, asimismo, el resurgimiento de formas globalizadas de asociación y acción conjunta frente al capital global.

La comercialización de bienes

La globalización y estandarización de los mercados permiten importar productos de marca mundial, de fácil disponibilidad y bajo precio, siempre renovados

²⁹ Sobre el caso reciente de cambio de política de la CUT-Brasil, que puso en marcha un programa de promoción de empresas autogestionarias de trabajadores.

(y muchas veces de rápida obsolescencia). Sin embargo, en situaciones de monopolio u oligopolio local esto permite realizar enormes ganancias de intermediación, no pasando a los consumidores sino una parte de las bajas de costos que genera la competencia global del capital productivo. Al menos en el corto plazo, poco le importa al capital comercial si su ganancia máxima implica la destrucción de la industria nacional no competitiva y, consiguientemente, desempleo. Es más, en países donde el capital tiene aversión al riesgo y prefiere ganancias seguras y fáciles, es ya común que las ex empresas industriales se transformen en importadoras de su producto competidor. En esto, las cadenas mundiales de hipermercados se han convertido en el caballo de Troya de la producción global de productos de consumo masivo, oligopolizando la distribución minorista y mayorista, subsumiendo la producción de una gama creciente de productos a los que imprime su marca (Coraggio y César 1999).

Cuando los salarios bajan ‘para poder competir’, mientras los precios no bajan por la falta de competencia, los personeros neoliberales miran hacia otro lado, porque lo que queda al desnudo es que el mercado opera en condiciones de poder tan desigual, que ninguna teoría puede sostener que conduce al bienestar generalizado.

Los productos o servicios de ámbito local o nacional

En este caso, los factores de localización de la actividad indican una ubicación de las bocas de producción y distribución cercanas a cada mercado. Pero esto no implica ya, como en los años sesenta, que este tipo de mercados queda para el capital endógeno. El capital global ha desarrollado tecnologías de estandarización de diseños y formas de provisión que le permiten extenderse en red hasta los rincones del planeta donde haya suficiente mercado para justificar una boca de salida. Se diseña un producto base que se adapta –por su gusto, su imagen, etc.– a cada mercado local, pero con los mismos procesos de trabajo y la misma marca, en muchos casos concesionada a expendedores locales³⁰. Así, al

30 Justamente las actividades de diseño de productos, de producción de imágenes, de control, etc. son las que suelen ubicarse en las ciudades globales para servir a empresas ubicadas en todo el mundo, según el concepto de Saskia Sassen ... “ We posit that the transformation in the composition of the global economy accompanying the shift to service and finance brings about a renewed importance of major cities as sites for certain types of production, servicing, marketing and innovation. In addition, the internationalization of mergers, acquisitions, and financial transaction makes cities “neutral” centers for mana-

alcanzar masividad, toda necesidad, aunque deba ser satisfecha por fuentes de producción local, puede ser negocio global: la distribución del agua potable, las comidas rápidas, el lavado de ropa, las funciones de cine, la programación de televisión y, por supuesto, los servicios bancarios. Algunos rubros culturales se vuelven accesibles directamente desde Internet: librerías y disquerías, cursos de formación y carreras de educación superior a distancia, etc. En este caso, como en el anterior, la reducción de costos del trabajo, en cada localidad, es condición de la rentabilidad del capital global.

Se habla mucho de los 'nichos' del mercado: oportunidades de innovar y hacer negocio en los intersticios no cubiertos por el gran capital. Sin embargo, el capital global viene demostrando que puede superar la fragmentación de los mercados, incluso sobre bases territoriales (como el caso de su dispersión en decenas de miles de ciudades del mundo). Para la visión global, los 'islotos' de mercado se convierten en archipiélagos mediante el tendido de puentes de dirección descentralizada y flujos de información y capital. Nuevos territorios económicamente compactos son así creados y colonizados culturalmente.

Sin embargo, hay una contradicción: si lo que atrae a esas empresas es el mercado local, su política minimizadora de empleos y salarios, su tendencia a remesar las ganancias a otros circuitos de acumulación tiende a reducir ese mercado. Los comportamientos monopólicos reducen el ingreso real de los consumidores por la doble vía de establecer precios altos que optimizan su ganancia, y reducir los salarios nominales y los beneficios indirectos de sus propios trabajadores. Aun en bienes de consumo masivo, cuando todos los capitalistas hacen lo mismo a escala global, la coincidencia fordiana entre consumidores y trabajadores se diluye y la combinación de ambos mecanismos profundiza esa contradicción.

gement and coordination, for raising and consolidation of investment capital, and for the formation of an international property market..." Sassen (1991). Para tener una idea del alcance de estas bocas de expendio local de una empresa global: Mc Donalds cuenta con 25.000 restaurantes en 119 países. Carrefour cuenta con más de 390 millones de clientes por año en Francia, 160 millones en América, 100 millones en Europa y 70 millones en Asia. En Asia se halla presente en 9 países donde tiene 76 filiales. En Brasil cuenta con 152 filiales, En Argentina con 22 y en México con 20 (<http://www.mcdonalds.com> <http://www.carrefour.com>)

Las promesas incumplidas de la globalización

Como dice Joseph Stiglitz:

Debemos ser claros: los trabajadores de buena parte del mundo tienen razones para desconfiar. La liberalización del mercado de capitales en Asia no trajo los beneficios prometidos, excepto para unos pocos ricos. En cambio, empobreció a muchos mediante el mayor desempleo y las bajas de los salarios. Peor aun, los trabajadores han visto como decisiones que afectaban sus vidas y su subsistencia eran aparentemente impuestas a sus países, con apenas gestos en respuesta a sus preocupaciones, aparte de los sermones sobre las virtudes de cargar con el sacrificio (Stiglitz 2000: 19).

El balance de las economías latinoamericanas durante 1999 (CEPAL 2000) habla por sí mismo. La deuda externa de América Latina y El Caribe llegó a los 750.000 millones de dólares. Honduras, Nicaragua, Bolivia, Guayana, sin duda, Ecuador están ya en condiciones de acogerse al dudoso privilegio de acceder a los lentos mecanismos de reducción de la deuda por haber entrado en el grupo de los 70 países más pobres del mundo. Ecuador, de hecho, ya entró en moratoria en octubre del 99. Se podría ver cómo un logro que la deuda de la región sólo aumentó un 0.5% ese año, pero desaparece el optimismo cuando se establece que fue debido a las dificultades para acceder a nuevos préstamos, sobre todo privados.

A la resistencia del movimiento indígena a que se dé prioridad el pago de la deuda externa por sobre la deuda social en México-Chiapas, se suma ahora la de los indígenas del Ecuador, que cuestionan la dolarización de la economía y la impunidad de los grupos financieros nacionales que fueron rescatados con miles de millones de dólares públicos y mantienen sus propiedades a salvo en el exterior (ante lo cual el sistema internacional permanece tan impávido como lo hizo en el caso argentino).

También en 1999, la reducción de entrada de capitales y el aumento de servicio de la deuda hicieron que, por primera vez, desde la crisis de la deuda volviera a darse un aporte neto de flujos financieros *de esta región al resto del mundo*.

En cuanto al tan esperado crecimiento, el incremento del PIB, en 1999, fue en promedio del 0%, por tanto negativo en términos per cápita. Dentro de ello, muchos países tuvieron tasas absolutas negativas mientras que los países exportadores de petróleo tuvieron un 'buen año'. Aumentó el déficit fiscal de

la región, en parte para paliar esos otros efectos. Durante 1999, Argentina, Brasil y Perú adoptaron leyes de 'responsabilidad fiscal', que en el futuro atarán el gasto público a los ingresos. Como consecuencia, la política fiscal y la social se volverán procíclicas, lo que significa que cuando más se necesiten, menos recursos disponibles habrá para la compensación social.

Como un logro se verifica que la inflación se mantuvo en alrededor del 10%. La estabilidad no dejó de tener costos: el desempleo, que en 1998 era del 8%, aumentó al 8.7%, sin duda creció el peso del sector denominado formal.

Hubo una reducción en el déficit comercial, pero por la caída en las importaciones debida a la depresión. Se recomienda aumentar la productividad y exportar. Eso se hace. En 1999 se exportó más, pero el valor de las exportaciones fue menor. Porque la demanda es inelástica a las bajas de precio. Sólo en petróleo se dio un aumento, que benefició a algunos países y perjudicó a otros (los mismos países latinoamericanos que son importadores), pero fue por la acción del cartel OPEP. Se confirma que la tendencia de los términos de intercambio de nuestros países es coyunturalmente inestable y estructuralmente desfavorable para sustentar cualquier proceso de desarrollo sostenido. En economías extremadamente abiertas eso implica alta vulnerabilidad. Hubo algunas diferencias entre países: en particular se destacó México, por ser país petrolero y estar asociado (en buena medida a través de la actividad maquiladora) al mercado de América del Norte que mostró fuerte dinamismo. Sin embargo, en México no mejoró la situación social.

En cuanto a las expectativas para el 2000: podríamos llegar a crecer, siempre y cuando crezca la economía de los países industrializados, pero apenas sería suficiente para recuperar lo perdido en 1999.

La promesa universal del capital era que, si lo dejaban libre, haría crecer las economías y que, a través de los mecanismos de mercado, podía asumir toda necesidad como negocio y llegar a cualquier lugar del mundo con la tecnología de punta, innovando incesantemente en los productos y bajando precios. Pero esa libertad irrestricta está generando graves problemas sociales. En cuanto a la producción de los bienes transables (los que se pueden producir en un lugar y vender en cualquier parte del mundo) esto se hace con una acentuación de la explotación del trabajo, poniendo a competir a los trabajadores del mundo en un mercado global; por tanto, se reducen los ingresos (salarios) y los derechos (seguridad social, estabilidad) de los trabajadores.

Por otra parte, la revolución tecnológica, sin restricciones político-sociales, tiende a diferenciar los lugares y países, creando nuevas elites locales y glo-

bales, substituyendo mano de obra por conocimientos incorporados a sistemas de producción automatizados, expulsando masas enormes de trabajadores descalificados del mercado, aumentando y complejizando los umbrales de acceso a un trabajo asalariado, lo que reduce aún más los ingresos y derechos de los trabajadores. A lo cual se suma la presión sobre los gobiernos para bajar las cargas fiscales, perdiendo capacidad para complementar mediante programas sociales las necesidades básicas de los trabajadores (salario indirecto). Esto se refleja en altas tasas de desempleo y subempleo, y contribuye a la distribución cada vez más desigual del ingreso (ver cuadros 4, 5 y 6).

Esa degradación de ingresos y exclusión no es uniforme en el mundo, ampliando la brecha social entre regiones. Incluso en la periferia, algunas regiones con muy bajos salarios, así como otras en que se combinan salarios más altos con un desarrollo de otras condiciones de competitividad, pueden aumentar su ocupación e ingreso produciendo para el mercado global. Otras sufren el desempleo, subempleo y bajas de ingresos reales, incluyendo no sólo al África sino a América Latina, a los ex países socialistas, a algunos países de la misma Europa. Esto no puede explicarse solamente por la mayor o menor competitividad de empresas aisladas. La competitividad es un atributo sistémico y en esto juega un papel importante el Estado, su calidad y eficiencia social, así como su grado de adscripción al modelo de libre mercado.

En cuanto a la promesa de bienestar social, no se trata de mejorar indicadores promedio (como por momento sugieren las 'estrategias' cuantitativistas de desarrollo humano), sino de transformar la estructura socioeconómica³¹. El nuevo sistema tecnológico, al estar comandado por el capital, produce una polarización de los trabajadores en dos estratos, uno de altas capacidades e ingresos, otro de nivel de calificación básico (con un mínimo cada vez más alto en años de estudio requeridos) e ingresos bajos. El resto de los trabajadores le sobra.

A pesar de la reducción del poder de compra de la mayoría de trabajadores, se generan mercados globales muy dinámicos tanto con la variedad de productos nuevos que absorben las nuevas elites socioeconómicas como con los mercados estandarizados a escala global para los sectores de ingresos bajos y medios. La disociación entre demanda y oferta en el mercado interno diluye las alianzas posibles a favor de un desarrollo nacional que no priorice las exportaciones de pocos productos competitivos de cualquier manera y, por tanto, retome la diversi-

31 Basta ver el caso de Argentina con un ingreso *per cápita* de 10.300 (1997) que la ubica 39 en el ranking mundial, sin embargo tiene un 26,0 de población por debajo de la línea de pobreza. (1989-1994) PNUD (1999).

ficación como objetivo, preservando la malla productiva del efecto destructivo indiscriminado de las importaciones masivas de todo tipo de productos.

**Cuadro 4: América Latina y el Caribe: desempleo urbano
(Tasas anuales medias)**

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^a
América Latina ^b	Áreas Urbanas ^c	5.8	6.1	6.2	6.3	7.2	7.7	7.3	7.9
Argentina	Áreas Urbanas	6.5	7.0	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9	13.2
Bolivia	Capitales departamentales	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	3.8	4.4	... ^h
Brasil	Seis áreas metropolitanas	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.7	7.8 ⁱ
Chile	Total nacional	8.2	6.7	6.5	7.8	7.4	6.4	6.1	6.1 ⁱ
Colombia ^d	Siete áreas metropolitanas	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.4	15.1 ^j
Costa Rica	Total urbano	6.0	4.3	4.0	4.3	5.7	6.6	5.9	5.4
Cuba	Total nacional	7.7	6.1	6.2	6.7	7.9	7.6	6.8	6.5
Ecuador	Total urbano	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3	...
El Salvador	Total urbano	7.9	8.2	8.1	7.0	7.0	7.5	7.5	7.2 ^k
Honduras	Total nacional	4.0	1.5	2.5	3.3	3.7	3.7	5.0	5.9
México	Áreas urbanas ^c	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.7	3.3 ^l
Nicaragua	Total nacional	11.5	14.4	17.8	17.1	16.9	16.0	14.3	12.2
Panamá	Región metropolitana	19.3	17.5	15.6	16.0	16.6	16.7	15.4	15.6
Paraguay	Asunción metropolitana ^f	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	7.1	...
Perú	Lima metropolitana	5.9	9.4	9.9	8.8	8.2	8.0	9.2	9.0 ^h
República Dominicana	Total nacional	19.6	20.3	19.9	16.0	15.8	16.5	15.9	14.3
Uruguay	Total urbano	8.9	9.0	8.3	9.2	10.3	11.9	11.5	10.0 ^m

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. Cepal (1998) Cuadro A-4 Anexo.

- | | | |
|--|---|---------------------------------------|
| a Cifras preliminares. | e Estimaciones oficiales | j Promedio marzo, junio y septiembre. |
| b No incluye a los países del Caribe | f Desde 1994 las cifras corresponden al total urbano. | k Promedio mayo - octubre |
| c Representa un alto y creciente número de áreas urbanas | g Promedio mayo y agosto | l Promedio marzo, junio y agosto |
| d Incluye desempleo oculto. | h Primer semestre | m Promedio enero - septiembre |
| | i Promedio enero - octubre | |

Los bloqueos a la acumulación que pueden esperarse de la contradicción entre aumento de la productividad y falta de demanda efectiva (por la distribución tan desigual del ingreso) (ver cuadro 5) se postergan por esos dinamismos, y es posible que se posterguen aún más por el potencial que significa completar la incorporación de 1200 millones de chinos al mercado de bienes de consumo y al mercado de trabajo. Hasta que comiencen a operar los mecanismos macroeconómicos a escala global, de modo que retome un interés del capital por ampliar la capacidad de consumo de las masas hoy empobrecidas o excluidas, regiones y generaciones enteras habrán degradado su vida y sus capacidades, acentuando el círculo vicioso del desarrollo desigual.

Cuadro 5: Distribución de la riqueza

País	10 % más pobre	20 % más rico
Paraguay	0.7	62.4
Brasil	0.8	64.2
Colombia	1.0	61.5
Honduras	1.2	58.0
Costa Rica	1.3	51.8
Chile	1.4	61.0
Venezuela	1.5	51.8
México	1.6	55.3
Argentina	1.6	51.2
Perú	2.3	50.4
Ecuador	2.8	52.6
Argelia	2.8	42.6
España	2.8	40.3
Canadá	2.8	39.3
Indonesia	3.6	43.1
Suecia	3.7	34.5

Fuente: INDEC, Banco Mundial anuario, transcripto en *Diario Clarín*, 6 de marzo de 2000, página 18.

Cuadro 6: Evolución anual de la distribución de ingresos.
Datos de Capital y Gran Buenos Aires. Medición a octubre de cada año

	1974	1980	1990	1995	1998	1999
Porcentaje que recibe el 30 % más pobre	11.3	10.5	9.9	8.3	8.0	8.2
Porcentaje que recibe el 30% medio bajo	22.4	19.2	19.4	18.4	18.6	18.6
Porcentaje que recibe el 30% medio alto	38.3	37.2	37.4	35.7	36.5	37.0
Porcentaje que recibe el 10% más rico	28.2	33.1	33.3	37.3	36.9	36.1

Fuente: INDEC, transcripto en *Diario Clarín*, 6 de marzo de 2000, página 18.

Esa es la contradicción fundamental del capital como fuerza pretendidamente civilizatoria, porque desintegra en lugar de integrar las sociedades, porque genera desequilibrios que plantean serios problemas de 'governabilidad' a las clases políticas encargadas de legitimar un sistema excluyente y dualizador. Sin embargo, esa contradicción no lleva a una crisis de realización del capital, y se prevé que no lo hará al menos por un período importante, dados los márgenes que tiene para seguir desarrollándose sobre bases socialmente más estrechas³².

El papel del Estado

A este proceso de reestructuración del capital privado se suma la privatización de las empresas públicas, tanto las productivas de bienes como las de servicios. Eso acelera la expulsión de trabajadores y la polarización de la estructura de salarios, pero además encarece los precios de bienes y servicios esenciales³³. Los

32 Incluso si se pincha la gran burbuja especulativa global, ello puede sólo liquidar una parte del capital especulativo, sin que ello sea suficiente para obligar al sistema a regularse políticamente de un modo que favorezca a la periferia.

33 "Un reciente estudio financiado por el Banco Mundial (Chisari, Estache y Romero, 1997) analiza el impacto de las privatizaciones sobre la equidad a partir de un modelo que contempla dos opciones diferenciadas por el supuesto de precios flexibles y de precios fijos de los servicios. Muestra que, si las regulaciones y controles funcionaran correctamente, las empresas privatizadas deberían transferir a los usuarios casi 1.000 millones de dólares, lo cual equivale a un 'sobreprecio' del 16% sobre el consumo de dichos usuarios. El porcentaje alcanza al 20% cuando la estimación se efectúa para los usuarios de menor

monopolios globales han encontrado un importante nicho de mercado: las concentraciones de habitantes urbanos de América Latina, cuyos ingresos medios son relativamente altos en comparación con otras regiones, además están en la imperiosa necesidad de consumir servicios sin los cuales no se puede sobrevivir socialmente en la ciudad. Al obtener concesiones en condiciones monopolísticas, captan una ganancia que no podrían lograr en sus países de origen, encareciendo los servicios, aumentando el costo de vida, lo que entra en contradicción con la reducción de los salarios para el resto del capital localizado en estas ciudades. Esta forma de privatización se justificó por la ineficiencia (en muchos casos fomentada desde el mismo Estado conservador) de la administración estatal, por la rigidez del sindicalismo público, por el déficit que en muchos casos (en otros no) generaban esas empresas públicas³⁴.

En el caso de los servicios públicos, el empobrecimiento de la población urbana puede tender a reducir el interés del capital por mantener sus inversio-

ingreso relativo. A juicio de los autores “esto muestra por qué los operadores privados tienen un gran incentivo a disputar cualquier decisión de los reguladores que los fuerce a compartir sus rentas extraordinarias con el resto de la economía”. El estudio concluye señalando que “cuando las regulaciones no son efectivas, las ganancias de la privatización se traducen en rentas extraordinarias para los más ricos, quienes son los propietarios mayoritarios del capital en las empresas de servicios públicos”. Y advierte: “si no existe una buena regulación, y no se consigue que los aumentos de productividad se transmitan en bajas de precios para los usuarios, entonces las ganancias se concentran en los sectores altos”. Otro estudio (Aspiazu, 1997) demuestra que de las 50 empresas argentinas que obtuvieron mayores utilidades en el año 1995, 35 fueron empresas vinculadas a los procesos de privatización de servicios públicos. Las utilidades de estas empresas representaron el 60 % de las obtenidas en conjunto por las 200 mayores empresas en dicho año. Estas superutilidades estuvieron asociadas a las favorables condiciones creadas por los marcos regulatorios y a la relativa discrecionalidad en la fijación de precios, con independencia del ciclo económico”. (Ozlak y Felder, 2000), pag.24.

34 El caso de Argentina, una vez más, es paradigmático: la privatización de empresas públicas por 36.000 millones no sólo no redujo sino que aumentó la deuda externa y produjo transformaciones en el sistema de precios que contribuyen a la pérdida de competitividad. Para Basualdo (1994): “...la intensidad de la crisis y la articulación de los intereses en juego le imprimieron al proceso de privatización argentino un conjunto de rasgos propios que lo diferencian de otras experiencias en diferentes países latinoamericanos. El primero de ellos se trata de un proceso que pese a su complejidad, se realiza en un lapso extremadamente breve. Cabe recordar que entre 1990 y 1992 se privatizaron las principales empresas públicas y al año siguiente YPF. Una de sus consecuencias fue que la valorización de las empresas a privatizarse se efectuó en forma inversa a otras experiencias, como la chilena, por ejemplo, donde el saneamiento de las firmas fue un requisito previo para obtener un mayor valor en la privatización. Asimismo, el breve tiempo insumido por el proceso privatizador determinó la vigencia de marcos regulatorios sumamente precarios o, directamente, inexistentes. Otra de las características peculiares del caso argentino es que se trata de un proceso de vastos alcances en el cual el estado transfiere hasta sus espacios de apropiación de renta como es el caso del petróleo y el gas con la privatización de YPF. Esto no ocurre en el resto de los países, ya que Chile mantuvo la propiedad estatal de CODELCO, la empresa productora de cobre, que a su vez, constituye su principal producto de exportación. México hizo lo propio con PEMEX, la empresa productora de hidrocarburos, de la cual obtiene 40% de sus ingresos externos. Fi-

nes en ese sector, atraídas por la concentración geográfica de mercados urbanos de ingresos relativos medios y altos, por los negociados de las privatizaciones—piñata posibilitada por la corrupción estatal. En tal caso, en una o dos décadas se iniciaría otro ciclo de apropiación nacional, si es que no estatal, de los servicios hoy en manos de monopolios internacionales.

Mientras tanto, las políticas nacionales de privatización han puesto a los gobiernos de las ciudades, responsables descentralizados por el acceso y la calidad de los servicios, en condiciones de inferioridad y fragmentados ante grandes grupos a cargo de regiones transmunicipales y con capacidad de influencia directa sobre las instancias nacionales. La política social urbana ha perdido uno de sus principales instrumentos: la posibilidad de incidir en los ingresos reales de sus ciudadanos, fijando tarifas diferenciales o subsidiadas de servicios públicos considerados de primera necesidad.

Tanto para la ideología económica neoclásica como para el interés del capital financiero, el déficit estatal se vuelve indicador central del funcionamiento de la economía. Los analistas del mercado financiero lo consideran una fuente de riesgo para la estabilidad monetaria y el libre movimiento de las ganancias que requiere el capital globalizado. El grueso de ese déficit se debe al pago de altísimas tasas de interés³⁵ por una deuda originalmente pública y por la privada, vuelta pública, que en buena parte es ilegítima en sus orígenes, facilitada irresponsablemente por acreedores y asesorada por organismos internacionales que no tenían otro uso para la sobre oferta de capitales en los años 70. Vuelta impagable, hipoteca perenne sobre los recursos y la autonomía nacionales, la deuda externa es un dato irreversible para esos analistas.

Para ellos, los irresponsables seríamos nosotros si no pagáramos, si no aceptáramos los nuevos préstamos para financiar los ‘programas de ajuste estructural’ dirigidos a asegurar que seguimos pagando la deuda... Consideran

nalmente, el caso argentino se distingue por tener una proporción muy alta de capitalización de la deuda externa que supera la de los otros países latinoamericanos y una participación muy escasa de oferentes en las principales licitaciones, originada en un conjunto de restricciones que marginaron a la mayoría de las empresas nacionales y allanaron el camino a los grandes grupos económicos y empresas extranjeras...” “En síntesis, las evidencias indican que las políticas económicas adoptadas desde 1990, la incorporación al plan Brady y el costo del proceso de las privatizaciones, no solo neutralizaron el efecto positivo que tienen las privatizaciones sobre la existencia de deuda pública externa sino que lo incrementaron en casi un 5 por ciento”. (páginas 30, 31 y 35).

35 Por la manera que tiene Estados Unidos de resolver sus problemas fijando el piso de esas tasas de interés y por la evaluación que hacen los agentes de bolsa del llamado ‘riesgo-país’ así como por el riesgo real de invertir en economías estructuralmente mal rediseñadas por el programa neoliberal.

‘responsable’ en cambio, atar el gasto fiscal a los resultados de un mercado internacional en el que escasamente se puede incidir, aunque signifique nuevas coyunturas de agravamiento de la catástrofe social y la falta de gobernabilidad de nuestros países. Consideran irresponsable que la OPEP ejerza un poder en el mercado para elevar los ingresos de los países petroleros, pero no aplican el mismo criterio a los grupos que fijan tarifas monopólicas para los servicios en América Latina (Acosta 1999).

El capital tiene su lógica estructural pero, los analistas y políticos que apoyan sus peores desarrollos y no ejercen el necesario contrapeso para regularlo son responsables ideológicos de lo que estamos experimentando, y no pueden apelar al ‘realismo’ cuando se trata de falta de voluntad política o meramente de intereses creados. El Estado, lejos de haber perdido relevancia, sigue siendo un poder esencial por cuya democratización hay que luchar, pues puede ponerse al servicio de la acumulación de riqueza de las elites o promover los intereses de las mayorías³⁶.

El problema para el capital global y sus representantes no es económico, pues puede seguir acumulando en estas condiciones por mucho tiempo, sino político: cómo contener a los millones de desocupados y degradados en su condición humana, que además tienden a concentrarse en ciertas regiones del mundo, principalmente urbanas. Cómo legitimar un sistema socioeconómico que excluye masas de ciudadanos –mediante las instituciones de un régimen político basado en elecciones universales y recurrentes. Esto último no parece significar todavía un gran peligro, pues las opciones que se suelen presentar para el voto no son alternativas a este estado de cosas, dado que el ‘realismo’ político de los partidos conduce a aceptar –con algunos matices que, sin embargo, pueden ser importantes por sus efectos sociales- el dictado de los criterios economicistas y recomendaciones de los organismos internacionales y gobiernos de países centrales que velan por este orden económico global. La ‘mano dura’ con la delincuencia de origen social y la represión a las protestas están cada vez más presentes en el discurso de la gobernabilidad.

Aunque se ha perdido mucho con las aperturas indiscriminadas de los años 80 y 90, para los países periféricos no está agotada la opción de que el Estado demore o revierta parcialmente la entrada en la globalización plena, fortaleciendo las estructuras productivas remanentes y las bases profundas de

36 Para el papel del Estado en hacer realidad las ‘leyes’ económicas globales en Argentina, ver el significativo análisis que hace Basualdo (1999).

su competitividad; condicionando aperturas adicionales a la efectivización de su equivalente por los países centrales. Para ello pueden usarse los acuerdos regionales, que clausuran parcialmente y por un tiempo los mercados si bien estos se abren intraregionalmente. Pero esto supone comportamientos solidarios o al menos de competencia cooperativa entre los países periféricos y sus industrias y sociedades, donde todos puedan mejorar sus condiciones frente al resto del sistema mundial. Supone también, el resurgimiento de organizaciones sindicales adecuadas para el nuevo régimen productivo y de escala al menos regional. Políticas activas y homogéneas de los estados componentes de la unión comercial. Asumir la soberanía para fijar políticas fiscales, tarifarias y monetarias que contrarresten el poder monopólico nacional e internacional actuando sobre los precios relativos, principal mecanismo de orientación de la producción y de distribución de la riqueza³⁷. Avanzar en una integración más profunda que la de competir en mercados protegidos de la competencia externa, parcialmente.

En el marco de estos acuerdos, pueden surgir sectores con interés en mantener un mercado 'interno' regional, dentro del cual podría seguir operando la dinámica keynesiana de oferta y demanda efectiva, que se realimenta con una distribución más igualitaria del ingreso. Sin embargo, las elites políticas de estos países pueden estar más inclinadas a negociar con las elites empresariales de mirada cortoplacista, si es que no con el *establishment* internacional, antes que fundar su legitimidad en políticas de redistribución del ingreso y promoción del empleo y los derechos sociales, promoviendo una competitividad basada en el desarrollo organizativo y tecnológico pero, también, en un desarrollo social de base.

La segmentación parcial de los mercados regionales es insuficiente para frenar las consecuencias sociales, cada vez más estructurales y no coyunturales,

37 En el caso del Mercosur, es evidente que durante los años 90 Brasil y Argentina han seguido políticas distintas en esta materia, y eso tensiona las relaciones. Esto deriva en una serie de conflictos entre ambos países, por ejemplo, a partir de la devaluación del real en 1998, 100 fábricas se trasladaron, ya sea con sus plantas a pleno o con algunas líneas de producción completas, y se realizaron 280 consultas en la embajada de Brasil para otros posibles traslados. Varias Pymes planifican su traslado a Brasil, ya que se les ofrece diversos beneficios, como instalar sus plantas en galpones fiscales a pagar en 20 años y a un precio muy bajo, además de un crédito que financia el 75% del proyecto a una tasa del 7% anual. A esto se le suma que los insumos son entre 30 o 40% más baratos y la mano de obra no calificada vale un 40% menos que en la Argentina. Por último, la exención impositiva para la instalación de fábricas abarata los costos en un 10%. A casi un año de la devaluación brasileña, los industriales argentinos afirman haber sufrido una pérdida de competitividad del 40% respecto de sus pares brasileños. (Diario Clarín, Buenos Aires 4, 8 y 14 de Febrero del 2000.)

de la globalización del capital. La respuesta que hasta ahora han encontrado, entre tecnócratas y políticos del *establishment*, es simple: evitar las consecuencias políticas de la permanencia y agudización de la pobreza, aliviándola con paquetes de comida, servicios básicos elementales, altas dosis de clientelismo político y grados variables de represión. En lo simbólico, se da un ataque sostenido desde las corrientes conservadoras, contra la cultura de derechos humanos universales, entendidos como derechos adquiridos (*entitlements*) que deben ser garantizados por el Estado, pretendiendo sustituirla por una versión diluida de la igualdad de oportunidades o la equidad (Coraggio 1994a). Las corrientes sociales y políticas no satisfechas con este dominio del pensamiento único agudizan su crítica o se marginan de la gestión estatal, pero aún deben recorrer el camino de lograr propuestas alternativas cuya viabilidad política pueda ser construida sobre la base de experiencias que las fundamenten y por la credibilidad de las mayorías.

Es difícil pensar en un camino que conduzca a una sociedad más integrada, substancialmente más equitativa, a través de meras mejorías en la gestión o de programas marginales. Aunque se corrigiera la distribución de los flujos futuros de ingreso, se ha acumulado tal desigualdad en la distribución de los activos, que se vuelve cada vez más necesario incluir una redistribución fuerte de los mismos como parte de un programa de transformación. Los 'Sin Tierra', en Brasil, están mostrando que en sociedades con una brutal desigualdad no es posible solo reivindicar subsidios, créditos o programas alimentarios para mejorar la distribución de los beneficios futuros del desarrollo capitalista. Cuanto más se espere para modificar las políticas, más traumática será la reappropriación de lo acumulado, de manera ilegítima y hasta ilegal, pero por ahora impune.

En algunas áreas la demora se vuelve irresponsable y casi criminal. En particular en el área educativa. Si el conocimiento y las capacidades para acceder a información e interpretarla se han constituido en la principal fuerza productiva, el sistema de educación pública, formal e informal, es a la vez la principal rama de inversión para el desarrollo, puede contribuir a evitar que esta fuerza productiva siga siendo apropiada por elites y sistemas que sólo el gran capital puede controlar. Sin embargo, los políticos, intelectuales, técnicos y agentes fundamentales del proceso de educación, siguen debatiéndose en estériles conflictos que sólo muestran la ausencia de sujetos colectivos con conciencia cabal de los costos que tendrá para las futuras generaciones no poner en marcha una estrategia educativa que revolucione las prácticas y procesos de

aprendizaje³⁸. Hacerlo requerirá también recuperar una parte del espacio público en los medios de comunicación de masas, para usarlo con inteligencia, haciéndolo efectivamente competitivo con los medios privados que ven la producción de bienes culturales como un negocio, sean cuales fueren sus efectos sociales.

Situación de los trabajadores urbanos y su respuesta³⁹

La necesidad de alternativas al programa neoliberal⁴⁰

El resultado del proceso de reestructuración capitalista es negativo para los trabajadores, en su conjunto, en particular en las grandes ciudades: altísimas tasas de desocupación y subocupación permanentes (coexistiendo con situaciones significativas de sobretrabajo), descenso del ingreso real de una capa muy amplia de los trabajadores ocupados; precarización y pérdida de derechos adscritos a la categoría de asalariado; encarecimiento de los servicios privatizados o pérdida de calidad de los que subsisten con prestación pública; segregación socioespacial; vida cotidiana asediada por un contexto social generador de violencia e inseguridad personal, etc. (Ver cuadro 7).

38 El Foro Mundial de la Educación, reunido en Dakar, Senegal, el 26-28 April 2000, define con claridad que se trata de una educación "...that includes learning to know, to do, to live together and to be. It is an education geared to tapping each person's talents and potential, and developing learners personalities, so that they can improve their lives *and transform their societies.*" (nuestras itálicas) El marco de acción que incluye esa cita fue firmado por todos los países presentes. Cabría que las agencias internacionales condicionaran sus créditos al cumplimiento de estos acuerdos con la misma energía con que los condicionan al cumplimiento de sus preceptos en materia de ajuste fiscal. No es raro encontrar en la retórica internacional llamados a la participación, aunque es infrecuente encontrar alusiones a la transformación social. No obstante, en la práctica de los estados nacionales en conjunción con lo organismos internacionales se impone verticalmente nada menos que la estrategia económica y se propugna que el libre juego del mercado sea el que produzca una concomitante sociedad de mercado. La referencia a 'aliviar la pobreza' está lejos de ser un programa para revolucionar las estructuras sociales y económicas que la generan. Tampoco suelen haber procesos efectivamente participativos en materia de educación, como muestran las prácticas de las reformas educativas. Ver: Torres (2000).

39 Una versión previa de este capítulo fue incluida en Coraggio (2000)

40 Sobre las dificultades para pensar alternativas al neoliberalismo, ver Coraggio, 1999 (a)

Cuadro 7: América Latina: Tasas de desocupación abierta en ciudades principales(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina ^a	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,3	14,9
G.B.Aires	7,3	5,8	6,7	10,1	12,1	18,8	18,4	15,7
Bolivia ^b	7,2	5,9	5,5	5,9	3,1	3,6	4,0	4,4
La Paz	7,1	6,6	7,4	5,6	3,2	4,2	4,4	5,4
Brasil ^c	4,3	4,8	4,9	5,4	5,1	4,6	5,4	5,7
Sao Paulo	4,6	5,5	5,4	5,8	5,4	5,2	6,7	6,7
Colombia ^d	10,5	10,2	10,2	8,6	8,9	8,8	11,3	12,4
Bogotá	9,4	8,6	8,3	6,5	7,1	9,3	10,1	11,7
Ecuador ^e	/ 6,1	8,5	8,9	8,3	7,1	6,9	10,4	9,3
México ^f	2,8	/ 2,7	2,8	3,4	3,6	6,3	5,5	3,7
C. de México	3,3	3,0	3,4	4,0	4,1	6,3	4,5	4,5
Paraguay ^g	/ 7,5	10,4	14,4	...	4,4	5,2	8,2	7,1
Asunción	6,6	5,1	5,3	5,1	4,1	5,5	9,2	6,4
Uruguay ^h	/ 8,5	8,9	9,0	8,3	9,2	10,3	11,9	11,5
Montevideo	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	12,4	11,6

Fuente: Elaboración OIT en base a Encuestas de Hogares disponibles. OIT (1998) en base a CUADRO 2-A.

A/ Promedio mayo-octubre. INDEC.

B / Ciudades capitales INE.

C/ Áreas Metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses. IBGE.

D/ Siete Áreas Metropolitanas. DANE.

E/ Nacional Urbano. Encuesta permanente de Hogares INEM.

F/ 39 áreas urbanas, promedio cuatro trimestres INEGI.

G/Total país, estimaciones del Banco Central del Paraguay. La cifra de la capital incluye Asunción, Fernando de la Mora y Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo. DGEEC.

H/ Montevideo, promedio cuatro trimestres. INE.

Un elemento clave del mito neoliberal es que la estabilidad monetaria favorece a los más pobres, que serían los más afectados por la hiperinflación. En el caso paradigmático de Argentina, luego de una década de neoliberalismo, la brecha entre ricos y pobres, que entre 1974 y 1985 era de entre 12 y 23 veces, subió en el año de la hiperinflación (1989) a 23 veces, bajó en 1995 a 22 veces pero en 1999 (con deflación) superó el nivel de 1989, en 24 veces. El neoliberalismo ha vuelto estructural una distribución del ingreso donde el 30% más pobre recibe apenas el 8.2% del ingreso, el 30% siguiente (medio bajo) apenas el

18.6, mientras el 10% más rico recibe el 36.1% (esto sin contar las posibles diferencias adicionales por los sesgos en las declaraciones de ingresos). En la región metropolitana de Buenos Aires, un 30% de la población económicamente activa está o desocupada o subocupada, a lo que se suma que los ocupados lo están precariamente, en negro y con salarios casi la mitad de los 'en blanco'⁴¹. A pesar que, aparentemente, se mantuvieron estables durante la década del noventa, los ingresos medios reales de quienes tienen ingresos experimentaron una caída a alrededor del 60% de los niveles de 1974⁴².

Estas tendencias de la realidad erosionan las expectativas de integración social de los jóvenes del continente. Esta degradación social se acompaña de: decadencia moral de una sociedad que no respeta el contrato histórico con sus ahora mayores, que deberían tener asegurada una vida digna al pasar a la pasividad; estigmatización generalizada de los trabajadores pobres y sus familias, incluyendo en esto el fenómeno de los 'nuevos pobres' provenientes de las clases medias en caída; inseguridad personal por la violencia de las *mafias* y de quienes optan por el delito como forma de sobrevivencia; penetración creciente de las redes globales del narcotráfico y la prostitución, etc.

En general, no se verifica un desarrollo sino un subdesarrollo humano, porque en lugar de ampliarse se reducen las opciones de vastas mayorías, precisamente, en un momento en que el desarrollo tecnológico posibilita lo contrario. En una época en que se afirma que el mundo de la vida se amplía y la ciudadanía se volvería global, para centenares de miles de pobladores de las regiones metropolitanas su mundo cotidiano se achica, al estrecharse su ámbito de movimiento porque no cuentan con recursos ni para tomar transporte público y salir a buscar un trabajo fuera de su barrio, devenido *ghetto*.

Ante la situación de desempleo, subempleo, y pérdida de ingresos de la mayoría de los trabajadores, la propuesta del capital y sus personeros es simple: cada país, región, o incluso cada persona, es responsable por su situación, atribuible a su falta de competitividad en el mercado global. La persona, vista como recurso para el capital, puede ser declarada no 'empleable', calcularse si es económicamente conveniente *reciclarla* para que reentre en el mercado o bien sólo asistirle para que sobreviva en la exclusión. En tanto sujeto de derechos, sólo cabe aliviar la pobreza resultante de su inutilidad como insumo para el capital.

41 INDEC, onda de octubre 1999, en Clarín, Lunes 6 de marzo de 2000, página 18.

42 Elaboración propia en base al cuadro A-5 de Cepal (2000) y al cuadro 5.3 en Altimir y Beccaria (1998).

¿Qué estrategia económica se propone para que más ciudadanos puedan ser integrados por los mecanismos del mercado? Reducir los costos laborales y aumentar la productividad. Supuestamente, *a igualdad de otras condiciones*, si se baja el costo del 'insumo' trabajo, el empresario capitalista sustituirá otros insumos contratando más trabajadores. Otro tanto ocurriría si se incrementa su contribución a la productividad. Un reciente estudio define como 'ganancia en competitividad' que la productividad del trabajo aumente más (o disminuya menos?) que el costo laboral. Dicho estudio muestra que tal estrategia es ineficaz, al menos en América Latina (Ver cuadro 8).

Cuadro 8: Argentina, Brasil, Chile y Perú: Evolución de la competitividad laboral en el sector manufacturero, 1990-1995

(valores en moneda nacional deflactados por IPC y tasas de crecimiento anuales)

Países	Costo laboral real			Productividad	Competividad
	Salario	Costo no salarial	Total		
Argentina (pesos)					
1990	0.95	0.60	1.55		
1995	0.94	0.46	1.40		
Variación anual	-	-5.2	-2.0	8.0	10.2
Brasil (reales)					
1990					
1995					
Variación anual	2.9	2.9	2.9	6.4	3.4
Chile					
1990	5.65	2.52	8.17		
1995	6.98	3.10	10.08		
Variación anual	4.3	4.2	4.3	3.6	-0.7
México (pesos)					
1990	4.98	2.33	7.31		
1995	5.21	2.56	7.77		
Variación anual	0.9	1.9	1.2	6.1	4.8
Perú (nuevos soles)					
1990	0.21	0.12	0.33		
1995	0.26	0.16	0.42		
Variación anual	4.4	5.9	5.1	5.6	0.6

Fuente: Tokman y Martínez (1999).

En realidad, cuando se confrontan las ganancias en competitividad con la evolución de las tasas de desocupación parece resultar lo contrario de lo prometido o la relación es inversa: a mayor ganancia en competitividad mayor desempleo (en el mismo período, mientras Argentina va a la cabeza en ambos indicadores, Chile con pérdida en competitividad logra bajar la tasa de desempleo. Comparar cuadros 4 y 8).

Contra lo previsto por la teoría neoclásica, el comportamiento de los empresarios como clase, se inclina a aumentar la productividad por la vía de reducir el número de asalariados necesario para producir una misma cantidad de producto, antes que por la de innovar desarrollando las capacidades del trabajador⁴³ (Tockman y Martínez 1999: 66). La baja en el costo laboral se completa desarmando el sistema de normas que ponía límites a la explotación por la extensión de la jornada de trabajo, por la intensificación del proceso de trabajo y por la indefensión ante el despido, el envejecimiento o la enfermedad. Además, en muchos casos, ni siquiera de la competitividad así estrechamente definida se obtiene un aumento. Esto es consecuencia de políticas macroeconómicas centradas en la estabilidad monetaria y en garantizar el pago de la deuda y las remesas de utilidades, lo que genera un rezago cambiario y precios relativos desfavorables para la producción nacional a pesar del enorme sacrificio de los trabajadores⁴⁴. Si el objetivo es incrementar el empleo, lo que habría que hacer es aumentar la productividad del capital y no la del trabajo (maximizar el número de empleos que se puede lograr con un capital dado). Pero eso supone poner a la integración social por la vía del trabajo por encima de la rentabilidad del capital. Se podría pensar que recursos públicos y privados no orientados por la eficiencia marcada por la rentabilidad, podrían tener ese criterio, mientras que al capital privado no se le podría pedir que contradiga su propia naturaleza. Pero el neoliberalismo ha pugnado por introyectar, en el sector público y en la esfera social, sus criterios de eficiencia.

La posibilidad de que las carencias sociales que se van acumulando sean resueltas por mecanismos de mercado, y el tan esperado crecimiento, enfrenta otros problemas, más allá de las magras variaciones en la 'competitividad'. La

43 En el caso de Argentina, apenas un 5% de las firmas tienen un perfil innovativo y es muy escasa la circulación de conocimiento entre empresas (comunicación personal de Gabriel Yoguel).

44 La posibilidad de devaluar, que recientemente ejercieron los países del sudeste asiático y luego Brasil, está bajo ataque por parte de los organismos internacionales, y se manifiesta claramente en la creciente atención prestada a la posibilidad de dolarizar las economías, de lo que Ecuador es un laboratorio en el inicio de la década.

OIT estima que, con un incremento esperado de la Población Económicamente Activa de América Latina, de alrededor del 3% anual, dada la tecnología y formas de organización empresarial predominante, para cubrir esa demanda de nuevos empleos se requeriría una tasa de crecimiento del producto del 5%, lo que a su vez implicaría una tasa inviable de inversión del 30% del Producto Bruto Interno (OIT 1998: 9). Esto sólo para cubrir las *nuevas* demandas de empleo, sin hablar de la superación del desempleo acumulado. El poco interés del capital global por invertir en la producción de bienes transables complejos en la mayoría de nuestros países, y dado el techo a la inversión con alta rentabilidad asociada a la explotación de recursos naturales no renovables y a la crema de nuestros mercados urbanos, hace suponer que, de darse, esa inversión debería ser cubierta por ahorros y empresarios nacionales, algo difícil de vislumbrar ante la tendencia a la liquidación y salida de capitales 'nacionales' o su visión de que la mayor productividad que requiere la competitividad se logra bajando costos salariales y expulsando mano de obra⁴⁵.

En los países altamente endeudados y con economías maltrechas por los traumatismos de una reestructuración mal encarada que nos ha hecho perder dos décadas de desarrollo, harían falta tal vez otras dos décadas de influjos netos de recursos 'genuinos' para poder reestructurarse para reintegrar a sus sociedades con equidad y ser competitivos a nivel mundial. Pero la tenaza de la deuda eterna e impagable no cesa, haciendo más riesgoso prestar o invertir en una región con decrecientes posibilidades de pago y débil gobernabilidad, a la vez que nada hace pensar que sea posible revertir el proceso de desarrollo internacional desigual sin el ejercicio de nuevos poderes reguladores del mercado que, por ahora, no están a la vista.

Librado al mercado, el empleo depende de la expansión de la producción, que a su vez depende de la inversión capitalista, mientras el impacto de la dramática precarización y reducción de costos laborales ha mostrado ser insuficiente para inducir tal inversión⁴⁶. La lógica del mercado capitalista impone en

45 Tockman y Martínez concluyen que "...la recuperación de la competitividad perdida y el logro de nuevos avances en la competitividad debiera basarse más en aumentos de productividad que en reducciones de costos resultantes de una mayor precarización laboral o un menor nivel de empleo." Al contrario de lo que se viene pretendiendo instalar como sentido común, afirman que "una mayor seguridad en el empleo y la promoción de la negociación colectiva pueden contribuir a alcanzar aumentos sostenidos en la productividad". Tockman y Martínez (1999), página 70.

46 Es más, cuando la inversión externa se da, como en el caso de la industria agroalimentaria argentina, el balance es negativo para los trabajadores: entre 1993 y 1999, mientras la producción aumentó un 20%, la ocupación bajó entre 14 y 16% (según se mida en horas trabajadas o en número de trabajadores empleados), y los salarios bajaron un 14%.

las grandes empresas y los fondos de inversión un comportamiento cortoplacista y amoral sin mecanismos de autoregulación acorde con los equilibrios sociales, políticos, psicosociales y naturales. No hay nada intrínseco al capital –particularmente el gran capital- que lo lleve por sí sólo a generalizar el desarrollo integral de las regiones periféricas. Se hace entonces necesario pensar en otros agentes de la inversión y la producción, que se sustraigan a la lógica del capital, cuyas decisiones estén orientadas por el objetivo de desarrollar las oportunidades de trabajo y la reproducción de la vida antes que por el logro de la máxima ganancia o la reproducción del capital, y que promuevan formas estatales democráticas y el cuidado de las bases naturales de la vida en sociedad. Para lograr contrarrestar la fuerza del gran capital y poder realizar alianzas con las fracciones empresariales con intereses más compatibles con el desarrollo humano, esos agentes deben formar un sistema solidario y tener escala suficiente, y para ello su continuada reproducción no puede depender de subsidios externos eternos –económicos o de acción ideológica y organizativa- sino que deben tener como condición que, en conjunto, puedan lograr en un plazo adecuado desarrollar su capacidad productiva y organizativa para posicionarse en el mercado con resultados económicos que permitan su creciente autosostenimiento, sustentando así otro poder de negociación de los trabajadores con los representantes del capital.

La economía de los sectores populares

¿Cuál es la reacción que vienen teniendo los trabajadores latinoamericanos y sus familias? Combinan, en proporciones variables según la coyuntura y la cultura nacional, la lucha reivindicativa y defensiva (menos orgánica por la fragmentación de la clase y por la correlación de fuerzas y el temor al desempleo), con la búsqueda de formas alternativas de ingreso e integración al sistema de división social del trabajo: el cuentapropismo individual o colectivo, los diversos tipos de emprendimiento popular con sentido pecuniario. Han desarrollado también la habilidad para utilizar los nuevos programas focalizados en aliviar la pobreza: redes de solidaridad, acceso a programas sociales del Estado o de ONG, etc. Finalmente, se han activado viejas y nuevas formas de producción para el autoconsumo familiar o comunitario.

¿Tienen *estrategia* las familias de trabajadores? Aunque se ha usado mucho el término, y aunque puedan determinarse pautas recurrentes desde el punto de

vista estadístico, el concepto de 'estrategia' supone objetivos de largo aliento y plazo, un marco consistente que orienta acciones tácticas, vinculadas instrumentalmente a los objetivos. De hecho, si bien tienen objetivos empíricos que pueden conceptualizarse y tipificarse (sobrevivencia, reproducción ampliada, etc.), es una buena hipótesis que, ante un contexto societal que genera cambios en los parámetros que afectan su situación, la conducta de los trabajadores y sus familias es reactiva. A ese nivel micro, parece más pertinente hablar de una sucesión de acciones adaptativas e iniciativas orientadas por un saber tácito que se va decantando a medida que se van experimentando nuevas situaciones.

En circunstancias de precariedad, de extrema carencia y alta incertidumbre, las unidades domésticas se ven empujadas hacia una sucesión de ciclos cortos reactivos del tipo 'problema experimentado \Rightarrow acción inmediata'. A la vez, una concepción general del aprendizaje supondría que es cuando se enfrentan problemas inéditos, cuando dejan de repetirse las circunstancias 'normales', que el mundo de la vida es cuestionado y tematizado, dándose así condiciones más favorables para la reflexión y el planteamiento de alternativas de cambio. Esta cuestión es muy importante y debe ser examinada con investigaciones empíricas, pero en todo caso es muy probable que la presencia de una acción didáctica, informativa y formativa de agentes mediadores, en particular si son portadores del conocimiento sistematizado a partir de las experiencias populares o de una metodología para producirlo y facilitar su internalización, contribuya a aumentar la eficacia de las tácticas de supervivencia y su superación por estrategias colectivas de desarrollo conjunto. Esos agentes pueden ser originalmente 'externos', pero la complejización de la economía de los sectores populares implica incorporarlos como agentes propios de un sistema de economía centrada en el trabajo.

Para hablar de una 'estrategia' de los trabajadores en su confrontación con la estrategia neoliberal (ésta sí existe desde los grupos más concentrados, el G-7 y los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial), es necesario que existan instancias colectivas de intercambio, pensamiento reflexivo y acción conjunta que deben ser promovidas expresamente como parte del desarrollo de un entorno productivo complejo. En materia económica, las principales acciones colectivas han sido de tipo reivindicativo frente a la reestructuración empresaria antes que promotoras de otras alternativas para la economía popular. Un papel más ligado a lo productivo han jugado las asociaciones corporativas de productores independientes, en redes que agregan intereses sectoriales para su defensa, o para mejorar sus condiciones de pro-

ducción y reproducción. En cuanto a los agentes de promoción del desarrollo, fundamentalmente las ONGD, su alcance suele ser microeconómico y competitivo entre ellos (Coraggio 1995). Los movimientos sociales en sentido más amplio (movimientos basados en afinidades de género o etnia, de defensa de los derechos humanos, o movimientos reivindicativos de base territorial con metas específicas de ciclo ‘corto’ –por el agua, por la luz, por el transporte, por la vivienda, etc. etc.-) sin duda han incidido en las condiciones de vida de los trabajadores, pero no en tanto movimiento de trabajadores, mientras el problema de la articulación entre unos y otros nunca llegó a resolverse adecuadamente en nuestros países (Coraggio 1986).

Sin embargo, aunque no tengan una conducción explícita, las acciones reactivas, de las familias de trabajadores afectados por los mismos procesos, pueden ir decantando una reacción colectiva emergente, sin estrategia consciente pero con patrones bastantes claros, identificables y generalizables⁴⁷, dando lugar a un conjunto de actividades que movilizan recursos para satisfacer ne-

47 Según Torrado (1998), “...Para estar en mejores condiciones de formular el concepto EFV es conveniente situarlo previamente dentro de la perspectiva analítica global a la que más frecuentemente se lo vincula. Dicha perspectiva es aquella que otorga prioridad por su capacidad explicativa y su relevancia para las políticas de población al estudio de la relación entre estilos de desarrollo (ED) y EFV. En este contexto teórico, el término ‘estilos de desarrollo’ se refiere a las modalidades y dinámica particular de los procesos de desarrollo discernibles en sociedades con sistemas de organización económico –social (capitalista-central; capitalista dependiente; socialista; etc.) análogos. Más precisamente, el concepto remite a las estrategias de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales del desarrollo económico y social (cómo se genera; cuáles son los elementos que condicionan su mecanismo; cómo se reparten sus frutos), que son dominantes o se encuentran vigentes en una sociedad dada, las variaciones intrasistema de dichas estrategias.

En esta perspectiva, la vigencia de un estilo se concibe como la resultante de diversos factores: la existencia de opciones o estrategias alternativas correspondientes a las diferentes clases y estratos sociales; las relaciones de alianza o conflicto que se establecen entre las fuerzas sociales que representan a dichas clases y estratos; la correlativa estructura de poder; en fin, la capacidad de dichas fuerzas sociales –aisladas o coaligadas- de imponer sus propias estrategias de acción al conjunto de la sociedad a través del ejercicio del poder y de diversos mecanismos de legitimación... la expresión ‘estrategias familiares de vida’ se refiere a aquellos comportamientos de los agentes sociales de una sociedad dada que –estando condicionados por su posición social (o sea por su pertenencia a determinada clase o estrato social)- se relacionan con la constitución y mantenimiento de unidades familiares en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros”... (páginas 16 y 17)

... “Por último (ya implícito en el punto anterior), si bien es posible enunciar un concepto general de EFV, válido para todas las clases y estratos sociales de una sociedad concreta –como sería el caso de la definición de EFV que expusieramos más arriba- es claro que tal enunciado resultaría escasamente operativo. En efecto, en la medida en que sólo existe un número muy reducido de comportamientos que puedan reputarse a priori como comunes a todas las clases sociales (tales como por ejemplo, las formaciones de uniones, la procreación, la preservación de la vida) un enunciado de tal generalidad es de di-

cesidades, que vamos a denominar *la economía popular o economía de los sectores populares*. Si tenemos que definir una célula organizativa supraindividual, con algún grado de conciencia y coordinación sobre las decisiones de sus miembros, esa es principalmente la familia o, más amplio, los hogares. A esto podemos agregar otros agrupamientos voluntarios no basados en relaciones de consanguinidad (hogares especiales, cooperativas de diverso tipo, redes de intercambio o de ayuda solidaria, comunidades étnicas, etc.) que -desde una perspectiva económica- tienen el mismo objetivo que las familias: obtener recursos y utilizarlos para mantener y mejorar la vida de sus miembros. Así, podemos visualizar una cooperativa sin fines de lucro como el arreglo *ad-hoc* de un conjunto de miembros de distintas familias para lograr en otra escala y con otros recursos mejorar las condiciones de vida de sus hogares. Del mismo modo puede ser visto un microemprendimiento-familiar o de asociación voluntaria entre no familiares-, una red de autoayuda, una asociación vecinal pro-mejoras, etc. Por extensión denominamos a todas estas formas *unidades u organizaciones domésticas populares*⁴⁸.

La lógica de estas organizaciones populares de economía doméstica no es la maximización de ganancias (lucro) sino la ampliación continua de la frontera de condiciones materiales de la vida de sus miembros. Esta definición amplia de objetivos permite incluir en esta primera categorización a las asociaciones reivindicativas, aunque no organicen en principio la producción ni el consumo de bienes o servicios (si bien pueden devenir asociaciones autogestionadas de prestación de servicios). Aunque muchos hogares pueden ser pobres, esta definición de economía popular no se limita a las actividades económicas de los pobres, pues las actividades que responden a la definición amplia adoptada

fácil operacionalización ya que deja totalmente indeterminados aquellos comportamientos que se relacionan con la optimización de las condiciones de existencia de cada posición social, es decir, aquellos comportamientos que dependen directamente de la pertenencia de clase. Lo que lleva a concluir que la definición del concepto de EFV debe hacerse por enumeración exhaustiva de las dimensiones conductuales que, en cada caso, de acuerdo al estado del conocimiento, puedan considerarse relacionadas con los tres elementos incluidos en la definición general (reproducción biológica, preservación de la vida, optimización de las condiciones de existencia)”... (páginas 19 y 20).

48 Ver Coraggio, 1998 (b). Segalen (1997) explica que un grupo doméstico consiste en: ... “un conjunto de personas que comparten un mismo espacio de existencia: la noción de cohabitación, de residencia común aquí es esencial. Este espacio de existencia también puede ser un espacio de trabajo y producción: por ejemplo una explotación agrícola, el buril del artesano, la tienda del comerciante. Puede ser solamente un espacio de descanso, de convivencia y de consumo... La naturaleza del espacio compartido difiere, pues, del mismo modo que puede cambiar la constelación de las personas que la ocupa.”... (página 37).

pueden generar ingresos altos y estables a los trabajadores y sus familiares. Sin embargo, exigiremos como condición que para poder mantener o mejorar su calidad de vida deban seguir realizando su fondo de trabajo o la percepción de los subsidios a él vinculados. En otros términos: la exclusión del trabajo o de los derechos a él asociados los precipita en una 'crisis de reproducción'⁴⁹.

Excluimos de esta categoría los hogares y recursos de los propietarios de empresas de distinto tipo, 'formales o informales', siempre que su objetivo sea la acumulación privada de ganancias sobre la base de la explotación del trabajo asalariado. No así a sus trabajadores asalariados, que desde la perspectiva de la economía popular están realizando su fondo de trabajo a través de esta relación aunque produzcan bajo el comando del patrón de turno. En esto se suelen presentar algunos problemas de comprensión: según nuestra definición, los trabajadores que son asalariados en esas empresas, y sus hogares, forman parte de la economía popular, lo que no cambia porque hayan tomado (o podido tomar) una de sus opciones para poder reproducir sus vidas: la de vender y subordinar de manera asimétrica su fuerza de trabajo a cambio de un salario. Para otras definiciones, sólo los trabajadores por cuenta propia, o los 'informales' son, o eran, considerados parte de la 'economía popular'; otra corriente reserva ese término exclusivamente para asociaciones solidarias.

Otra dificultad para obtener categorías nítidas es que, con la disolución de los sistemas de seguridad social garantizados por el Estado, hay trabajadores que participan en sistemas privados de pensión que son parte de fondos de inversión operados a escala global y alguien diría que, en algún sentido, son propietarios de las empresas en cuyas acciones se invierten esos bonos. No nos cabe duda de que no es válido asociar ese tipo de 'derecho' al rendimiento del propio ahorro con el poder de comando del capital que es totalmente ajeno a esos pequeños ahorristas. En otros términos, a los efectos de este análisis, una articulación o dependencia unilateral de los trabajadores respecto al capital o a patrones en general no implica que deban ser considerados como *meros* componentes o agentes del capital, como tampoco sería el caso de una cooperativa subcontratada por una gran empresa.

En todo caso, de lograrse, la claridad conceptual de las categorías nunca tendría un correlato total con la realidad. Siempre hay zonas grises. Así, aunque la economía popular no contiene en su interior ambos polos de las relacio-

49 Sobre la diferenciación conceptual entre economía popular y economía del trabajo, ver: Coraggio, 1999 (b). Otros trabajos vinculados pueden verse en www.fronesis.org

nes de explotación capitalista del trabajo, contiene otras varias formas de explotación del trabajo ajeno: de las mujeres por los hombres, de los niños por los adultos, del aprendiz por el patrón, del prestatario por el usurero, del comprador por el vendedor, de unos grupos étnicos por otros. Y también de los trabajadores por el patrón de una microempresa que sin embargo apenas logra obtener el equivalente de un salario como ingreso. Tampoco deja de haber mecanismos basados en el engaño, en la dominación ideológica o directamente en relaciones de poder: por lo pronto las que constituyen las relaciones de explotación antes mencionadas, pero también las que se asocian al clientelismo, al poder de las mafias criminales o corporativas, de los caudillos locales, de los dirigentes sociales que aprovechan su poder en beneficio propio, etc. Por otro lado, esta categorización admite desigualdades en las condiciones de vida alcanzadas, por la diferencia de las capacidades, de las trayectorias, por toda la diversidad de situaciones de las unidades domésticas que genera una sociedad marcada por los mecanismos competitivos de la acumulación de poder y de la acumulación de capital⁵⁰.

Los recursos de la economía popular

Las células básicas de la economía popular no son entonces las microempresas, sino las unidades domésticas simples o combinadas y todos sus dispositivos dirigidos a la reproducción. Desde una perspectiva económica, es preciso señalar que muchas de estas células cuentan con ‘recursos acumulados’, actual o potencialmente útiles para su uso combinado en la producción y la reproducción. Entre otros:

- viviendas de uso múltiple,
- locales de producción o comercialización,

50 Como señala Rosanvallon (1995): ... “No tiene ningún sentido tratar de aprehender a los excluidos como una categoría. Lo que hay que tomar en cuenta son los *procesos* de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron. Lo que marcan son distancias y diferencias y no posibilidades descriptivas corrientes (ingreso, profesión, nivel de formación, etcétera). Así, pues, no sirve de gran cosa “contar” a los excluidos. Esto no permite constituirlos en objeto de acción social. Lo importante es, en primer lugar, analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión en tanto estas están son cada vez las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad...”

- medios de transporte,
- maquinarias y herramientas,
- suelo urbano o tierra rural,
- ahorros monetarios o bajo otras formas (por ejemplo: derechos acumulados de fondos de pensión),

Sin embargo, en todos los casos su principal recurso es el 'fondo de trabajo' de sus miembros, del cual forman parte:

- sus energías físicas (aquí la estructura de edades de los miembros y el estado de nutrición y salud aparecen como condiciones del fondo de trabajo);
- sus saberes y creencias, sus conocimientos y competencias básicas, así como otras más específicas para, entre otras actividades:
 - aprender y enseñar, comunicarse, comprender y expresar ideas y afectos;^{51 52}
 - evaluar la coherencia entre valores y acciones, y la relación entre medios y fines;
 - organizar y organizarse, observar, producir o recuperar e interpretar información, reflexionar, diagnosticar, evaluar resultados, identificar problemas y pensar alternativas de resolución;
 - proyectar tendencias, prefigurar creativamente productos y relaciones aun inexistentes;
 - convertir las ideas en proyectos y vías adecuadas de acción, y los materiales en objetos útiles;

51 Según Delors (1996): ... "Para el cumplir el conjunto de las misiones que les son propias, la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: *aprender a conocer*, es decir, adquirir los instrumentos de la comprensión, *aprender a hacer*, para poder influir sobre el propio entorno; *aprender a vivir juntos*, por último, *aprender a ser*, un proceso fundamental que recoge elementos de los tres anteriores. Por supuesto, estas cuatro vías del saber convergen en una sola, ya que hay entre ellas múltiples puntos de contacto, coincidencia e intercambio..." (página 96).

52 Para Heller (1985) ... "La vida cotidiana es la vida del hombre entero, o sea: el hombre participa en la vida cotidiana con todos los aspectos de su individualidad, de su personalidad. En ella se "ponen en obra" todos sus sentidos, todas sus capacidades intelectuales, sus habilidades manipulativas, sus sentimientos, pasiones, ideas, ideologías. La circunstancia de que todas sus capacidades se ponen en obra determina también, como es natural, el que ninguna de ellas pueda actuarse, ni con mucho, con toda su intensidad. El hombre de la vida cotidiana es activo y goza, obra y recibe, es afectivo y racional, pero no tiene tiempo ni posibilidad de absorberse enteramente en ninguno de esos aspectos para poder apurarlo según su intensidad..."

- identificar recursos, acceder a ellos y evaluar su utilización eficiente para lograr los objetivos buscados;
- aprender mediante la reflexión crítica de la propia experiencia y de la de otros, así como del conocimiento acumulado y formalizado;
- producir en equipo, manejar situaciones conflictivas, hacer tratos y contratos, establecer responsabilidades y alianzas interpersonales, interculturales, interorganizacionales, etc.;
- seleccionar, copiar y adaptar productos, tecnologías, modelos de organización, etc.
- explicitar y asumir reflexivamente límites éticos compartidos a los comportamientos propios y de los otros agentes de la economía, en particular en cuanto al respeto a derechos inalienables del otro y a la resolución de conflictos de intereses particulares;
- reconocer sus derechos y responsabilidades como ciudadanos o miembros de comunidades, asociaciones, etc., comprendiendo y sabiendo utilizar las normas y recursos legales o de otro tipo para efectivizarlos.

Este complejo de recursos y capacidades así como la efectivización de su potencial varían históricamente con la matriz cultural, la experiencia y lo aprendido en el hacer individual o colectivo por cada persona, grupo o comunidad, pero también con sus valores, disposiciones y motivaciones así como con las organizaciones que a lo largo de su trayectoria vital activan y redirigen esas capacidades hacia objetivos seleccionados de acuerdo a valores y/o a resultados. Así, esas fuerzas físicas y capacidades simbólicas son dirigidas y ejercidas de manera parcial y alienante cuando se efectivizan bajo el comando del capital o de otros patrones, que toman de cada persona o grupo productivo o consumidor lo que mejor se ajusta a sus objetivos de acumulación o de otro tipo.

Las nuevas formas de organización de la producción requieren que los trabajadores puedan efectivizar un número mayor de esas capacidades, si bien para un número limitado de trabajadores. Las excepciones que muestran al capital innovador integrando de otra forma las competencias de los trabajadores confirman la regla en la historia reciente de la inversión de capital en esta parte de la periferia. En todo caso, subsistirá la principal fuente de alienación que significa ser parte de procesos económicos de mercado, que no se comandan ni a nivel micro ni a nivel macrosocial, y que deben tomarse como datos que se

definen ‘a espaldas’ de los trabajadores individuales⁵³. A esto se suma la alienación resultante de la cultura consumista –aunque como García Canclini señala, también hay posibilidades integrativas, comunicativas y de desarrollo del conocimiento en el proceso de consumo- (García Canclini 1991) y en general de toda la producción simbólica que pretende legitimar las relaciones que sustentan los poderes concentrados del capital y la política.

La situación de la economía popular: necesidad de su superación

En su estado actual, la economía de los sectores populares, o el conjunto de patrones predominantes de respuesta de los trabajadores y sus organizaciones de reproducción, refleja una situación de fragmentación, variabilidad, inestabilidad y anomia. Por otro lado, el descreimiento acerca de las posibilidades de recurrir a la justicia o a los poderes políticos para sancionar o rectificar el incumplimiento de derechos elementales, violados sistemáticamente por el sistema de mercado como criterio de asignación de recursos, impulsa a la microacción directa por la supervivencia y al desprecio por los mecanismos institucionales de defensa colectiva de tales derechos.

Así, se verifica crecientemente que la búsqueda de algún tipo de recursos o de ‘algún trabajo’ para obtener algún ingreso, y el uso más económico en el corto plazo de los ingresos obtenidos y los recursos poseídos para la supervivencia constituyen una base de explicación plausible para predecir o interpretar los comportamientos, combinando hipótesis aparentemente contradictorias como:

- la lucha darwiniana entre personas y hogares por:
 - acceder a trabajos asalariados crecientemente precarios,
 - captar parte del mercado para colocar sus servicios independientes - llegando a situaciones de franco canibalismo como es el caso de los vendedores ambulantes o transportistas en tantas ciudades latinoamericanas-,
 - recibir recursos o paliativos aceptando formas atentatorias de la integridad de los ciudadanos (tener que aceptar como modo recurrente

53 Como se discutió cuando el socialismo real era una alternativa generalizable, la propiedad estatal de los medios de producción y la planificación centralizada no acaban con esta alienación que generan el mercado y en particular el trabajo asalariado.

- de vida la limosna o la beneficencia, admitir paquetes de ayuda o favores en los términos del clientelismo político, participar en redes criminales, prostitución, drogadicción, alcoholismo, etc.)
- ejercer o defender directamente derechos elementales violados por el mercado (ocupación de espacios y tierras públicas, saqueos de comercios, bloqueo de calles y rutas para dar peso a justas reivindicaciones particulares, etc.);
 - el incremento del trabajo doméstico, para encarar necesidades que ya no pueden resolverse a través del mercado por falta de ingresos (autoconstrucción de vivienda, costura, cocina, cuidado de miembros dependientes de la familia, etc.);
 - la participación en redes de solidaridad, de ayuda mutua, de trueque de productos y servicios, etc.⁵⁴
 - la amplificación de las actividades colectivas de trabajo reproductivo social no remunerado: autogestión colectiva del hábitat y de ciertas obras de infraestructura, la salud, educación, seguridad, etc. (dependiendo de la cultura local).

Sin duda que -habiendo un determinismo socio-estadístico que asocia algunas de estas respuestas y sus consecuencias (inseguridad personal en las ciudades, creciente violencia física, mayor individualismo en algunos o mayor solidaridad en otros, etc.) con la exclusión y la pauperización de masas de habitantes despojados de sus derechos ciudadanos- se pueden registrar opciones personales o comunitarias distintas aun ante similares condiciones. El complejo determinismo de las respuestas indica que deben evitarse tanto el economicismo como el 'eticismo' a la hora de interpretar, predecir y proponer alternativas a los ciuda-

54 En la Argentina se han desarrollado los Clubes de Trueque. Constituye una organización en donde sus miembros se definen al mismo tiempo como productores y consumidores de bienes y servicios. En los clubes de trueque, este doble rol se hace efectivo a través del intercambio de productos y servicios mediante trueque multirrecíproco en donde no se emplea dinero ni tampoco hay trueque directo, sino que se utilizan unos vales llamados "créditos". Estos grupos no poseen identificación política ni religiosa. Este mecanismo de economía alternativa intenta reemplazar a la economía formal, su objetivo es ser un complemento para aquellos que, por diversas circunstancias están parcial o totalmente fuera del sistema económico. El primer Club de Trueque surgió en Bernal, Provincia de Buenos Aires, en abril de 1995, y a fines de 1997, el país contaba ya con 400 clubes de los que participan entre 50.000 y 100.000 socios. Estos clubes se interconectan configurando una gran red global a escala nacional. <http://www.geocities.com/RainForest/Canopy/5413/index>. Sobre su potencial y las contradicciones que enfrentan en su desarrollo, ver: Coraggio, 1998 (c).

danos, y que un cambio estructural en esta situación requiere tanto conocimiento y acciones en el terreno socioeconómico como en el terreno ético, normativo, etc.⁵⁵

En las ciudades se verifica que las actividades productivas independientes tienen un claro sesgo hacia el comercio y los servicios, con escasa producción material, entre otras razones por: (a) el mayor riesgo al 'rigidizar' (*sunk*) recursos para producir determinados bienes; (b) la dificultad de alcanzar un mínimo de acumulación de medios de producción; (c) la dificultad para alcanzar niveles y uniformidad de producción como para ingresar a los canales de distribución masiva; (d) la competencia de productos innovadores importados a bajo costo desde países con salarios muy inferiores a los nuestros. Si se dejan operar libremente las tendencias del mercado, los llamados 'nichos' del mismo dejan de ser una metáfora para convertirse en la mayoría de los casos en lugar de entierro final de las producciones populares.

En la actualidad, buena parte de la actividad económica popular independiente está condenada a la ilegalidad, porque el cumplimiento de las normativas -pensadas para un sistema donde la actividad económica debía estar básicamente organizada bajo la forma de empresas capitalistas- impone costos que la vuelven insostenible económicamente. Esto afecta también, al trabajo asalariado, usualmente considerado como 'formal-legal' pero que de hecho viene incrementando la proporción de trabajo en 'negro'⁵⁶. El trabajo no declarado supone también ingresos no declarados, con lo que la evasión impositiva se realimenta y generaliza. Muchas reformas en la legislación laboral apuntan a permitir formas precarias de trabajo asalariado, de modo que se transparente su existencia (y se bajen legalmente los costos laborales). Curiosamente, luego de haberse identificado economía popular con sector informal, lo que se definía co-

55 Según Razeto (1985), "...hay que considerar que el tipo principal de acumulación en la economía popular solidaria consiste en el desarrollo de valores, capacidades y energías creadoras por parte de los sujetos que participan en ellas. Tal potenciamiento de las capacidades y recursos humanos: de la fuerza de trabajo a través de la capacitación y el ejercicio laboral, de las fuerzas tecnológicas a través de los distintos mecanismos de información y comunicación que estas organizaciones crean, de las capacidades organizativas, empresariales y de gestión, a través de la participación y la autogestión, puede ser entendido como un proceso permanente de inversión productiva, propio y peculiar de ese tipo de economía popular y solidaria..." (pag. 29).

56 "...Un informe del Ministerio de Trabajo indica que, entre 1994 -cuando comenzó a aplicarse la rebaja de las contribuciones patronales- y 1999, el trabajo en negro entre los asalariados de la Capital y el Gran Buenos Aires saltó del 29,2 al 37,5%. Y en algunas provincias los asalariados "en negro" superan el 80%." Diario Clarín, domingo 6 de febrero de 2000.

mo trabajo informal ahora se vuelve formal y sustentado por leyes que precarizan el trabajo en general⁵⁷.

Luego de dos décadas de avance neoconservador, el sentido común está introyectado de los valores del mercado capitalista. La respuesta popular es predominantemente inorgánica y hasta por momentos canibalista en su interior. Y no puede idealizarse por la existencia de significativos intentos para desarrollar pequeños núcleos solidarios, donde las personas se vinculan en una relación cotidiana cara a cara, pues son de escaso peso en la economía total y no tienen, por diversas razones, la posibilidad de extenderse en la escala requerida. El llamado 'tercer sector', definido como el conjunto formado por organizaciones de trabajo voluntario o basado en donaciones filantrópicas, si bien ha proliferado en nuevas formas y actividades 'sociales', tampoco constituye una alternativa porque apenas contribuye a aliviar la pobreza material y espiritual que genera la economía capitalista excluyente y pauperizante que experimentamos. Por lo demás, en sociedades altamente polarizadas, será difícil que el voluntariado supere la relación asimétrica entre asistentes y asistidos. A esto se agrega que la gravedad y persistencia de la crisis de reproducción conduce a amplios sectores a aceptar (por más que sea críticamente)⁵⁸ los programas asistencialistas, favoreciendo el clientelismo y perdiendo autonomía como ciudadanía.

La fórmula: "dejar la economía para el poder político y sus economistas, trabajar desde abajo asistiendo en lo social" es la fórmula de una derrota anunciada. Es preciso pensar otras alternativas. El desarrollo de un sistema de economía centrada en el trabajo con base en las ciudades y sus regiones puede ser una vía eficaz para unificar el campo de intervenciones de y para los sectores populares y disputar la hegemonía al programa neoliberal centrado en la dominancia de la economía del capital, que sólo logrará eternizar una masiva pobreza, asistida y vigilada.⁵⁹

57 En nuestro caso, nunca aceptamos esa identificación, al incluir en la economía popular la reproducción y venta del trabajo asalariado. (Coraggio 1994 b).

58 Sobre la percepción de los "beneficiarios" sobre la relación clientelar y la estigmatización de los programas focalizados, ver: Adrenacci *et al* (2000).

59 Dicha propuesta está desarrollada en Coraggio, 1999 (b) y en Coraggio (2000)

Bibliografía

- Acosta, Alberto
1999 Sobre la corresponsabilidad de los acreedores. Un decálogo para la reflexión, mimeo.
- Adda, J.
1996 *La mondialisation de l'économie*, Éditions La Découverte, París.
- Andrenacci, Luciano, María Rosa Neufeld y Liliana Raggio
2000 Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores, Documento de Trabajo, Instituto del Conurbano, UNGS, (mimeo).
- Altimir, Oscar y Luis Beccaria
1998 *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires, 1998.
1999 Atlas Demográfico de México.
- Aspiazú, Daniel
1997 *Elite empresarial en la Argentina. Tercerización, Centralización del Capital, Privatización y Beneficio Extraordinario*, Proyecto SECYT – CONICET, Documento de Trabajo N° 2 del Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina.
- Banco Mundial
1995 *Informe sobre el desarrollo mundial. El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Basualdo, Eduardo M.
1994 Privatizaciones I. El impacto económico y social de las privatizaciones. *Revista de la CEPAL*, N° 52, Santiago de Chile.
- Basualdo, Eduardo M.
1999 *Acerca de la naturaleza de la deuda externa*, Universidad Nacional de Quilmes/Flacso/ Página 12, Buenos Aires.
- Castells, Manuel
1997 *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 1 La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.
- CEPAL
1997 Panorama social de América Latina, CEPAL, Santiago (Chile), 1995, citado en UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia* 1997, Nueva York.

CEPAL

2000 Notas de la CEPAL N° 8, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999*, Santiago de Chile, enero.

Coraggio, José Luis

1986 Movimientos sociales y revolución en Nicaragua, *Cuadernos Ciudad y Sociedad*, Segunda Época, N°. 10; CIUDAD, Quito.⁶⁰

Coraggio, José Luis

1994a Contribuciones posibles de la economía popular urbana a la transformación productiva con equidad, *Ponencias*, Instituto Fronesis, N°.10, Quito.

Coraggio, José Luis

1994b Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social, *Nueva Sociedad*, # 131, Caracas.

Coraggio, José Luis

1995 *Desarrollo Humano, Economía Popular y Educación*, Editorial Aique-Ideas, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis

1997 La Política Urbana Metropolitana Frente a la Globalización, *EURE*, Vol. XXIII, N° 69, Santiago, Julio.

Coraggio, José Luis

1998a La gobernabilidad de las grandes ciudades: sus condiciones económicas (con especial referencia a la Ciudad de Buenos Aires), en *Políticas Públicas y Desarrollo Local*, Instituto de Desarrollo Regional, Rosario.

Coraggio, José Luis

1998b *Economía Urbana. La perspectiva popular*, Abya Yala, Quito.

Coraggio, José Luis

1998c Las redes de trueque como institución de la Economía Popular, en: J.L. Coraggio, *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Programa de Desarrollo Local, Cartillas Nro. 1, Instituto del Conurbano-UNGS, San Miguel.

60 Los trabajos de José L. Coraggio pueden encontrarse en la página web: www.fronesis.org.

- Coraggio, José Luis
1999a ¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?. *Revista Nueva Sociedad*, N° 164, Caracas, noviembre- diciembre.
- Coraggio, José Luis
1999b *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Coraggio, José Luis
2000 Atreverse con la economía desde el gobierno local: la promoción de una economía del trabajo, ponencia presentada en Ciudad Futura II: “Nuevos modos de pensar, planificar y gestionar ciudades”, Seminario Internacional organizado por la Municipalidad de Rosario, Rosario, 8-12 de mayo.
- Coraggio, José Luis y Rubén César
1999 ¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?. *EURE, Revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, vol.25 n.75, Santiago, Septiembre.
- Chesnais, F.
1996 *La mondialisation financière*, Syros, París.
- Chisari, O. A. Estache y C. Romero
1997 *Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model*. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working Paper 1824, Washington.
- Dahl, Robert
1971 *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Delors, Jacques (comp.)
1996 *La educación encierra un tesoro*, Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, Santillana, Ediciones UNESCO, España.
- Fiori, José Luis
1998 Globalização, hegemonia e império, en Tavares, Maria da Conceição e José Luis Fiori (organizadores) *Poder e dinheiro*, Editora Vozes, Brasil.

- García Canclini, Néstor
 1991 El consumo sirve para pensar, *Diálogos de la comunicación*, N° 30, Lima.
- Heller, Agnes
 1985 *Historia y vida cotidiana. Aportaciones a la sociología socialista*, Enlace Grijalbo, México.
- Heredia, Carlos; Víctor Quintana y Clara Brugada
 1993 Structural Adjustment in México: A Grassroots Perspective, (mimeo), Agosto.
- Hinkelammert, Franz J.
 1989 *La fe de Abraham y el edipo occidental*, DEI, Costa Rica.
- Hirst, P. y G. Thompson
 1996 *Globalization in Question*, Polity Press, Cambridge.
- Kregel, J.A.
 1996 Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais. *Revista economia e sociedades*, UNICAMP, N° 7, diciembre, p. 29-49.
- O'Donnell, Guillermo
 1997 *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- Ozlak, Oscar y Ruth Felder
 2000 La capacidad de regulación estatal en la Argentina. Quis custodiet custodiet?, (mimeo).
- OIT
 1998 *Informe panorama laboral 97*, Lima.
- PNUD
 1999 *Informe sobre desarrollo humano*, Madrid.
- Polanyi, Karl
 1975 *La gran transformación*, Juan Pablo editor, México.
- Razeto, Luis
 1985 *Las Organizaciones Económicas Populares, Mas allá de la subsistencia*, P.E.T, Chile.
- Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho
 1999 *Unitrabalho*, Año 3, N° 9-Novembro.
- Reich, Robert B.
 1991 *The Work of Nations*, Vintage, Nueva York.

Rosanvallon, Pierre

1995 *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de providencia*, Manantial.

Sassen, Saskia

1991 *The Global City, New York, London, Tokio*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Segalen, Martine

1997 *Antropología histórica de la familia*, Taurus Universitaria, España.

Stiglitz, Joseph

2000 Democratic Development as the Fruits of Labour, Conferencia principal ante la Industrial Relations Research Association, Boston, enero.

Tockman, Víctor E. y Daniel Martínez

1999 Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998. *Revista de la CEPAL*, número 69, Santiago de Chile, diciembre. OIT.

Torrado, Susana

1998 *Familia y diferenciación social. Cuestiones de método*, EUDEBA, 1998, Buenos Aires.

Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global*

Saskia Sassen

Cada fase en la larga historia de la economía mundial plantea interrogantes sobre las condiciones específicas que la hacen posible. Una de las características principales de la fase actual es el predominio de las tecnologías de información y el aumento de la movilidad y liquidez de capital relacionado con las mismas. Hace tiempo que existen procesos económicos que traspasan las fronteras: flujos de capital, mano de obra, bienes, materias primas, turistas. Pero, en la época moderna, éstos se dieron en gran parte al interior de un sistema interestatal, en el cual los estados nacionales constituyeron sus articuladores clave. El sistema económico internacional se desarrolló dentro de este sistema interestatal. A partir de la década del 80, esto cambia de manera bastante drástica como resultado de la privatización, desregulación, apertura de las economías domésticas a empresas extranjeras, así como por la creciente participación de los actores económicos nacionales en los mercados globales.

Es, entonces, en este contexto que estamos presenciando una reclasificación de lo que definiríamos como los territorios estratégicos que articulan el nuevo sistema. Con el resquebrajamiento parcial o debilitamiento, al menos, de lo nacional como unidad espacial debido a la privatización, desregulación y al fortalecimiento de la globalización, se dan las condiciones para el predominio de otras unidades o escalas espaciales. Entre éstas podemos citar lo subnacional, principalmente ciudades y regiones; regiones fronterizas que abarcan dos o más entidades sub-nacionales; y entidades supra-nacionales como serían, por ejemplo, los mercados globales digitalizados y bloques de libre comercio. Las diná-

* Original en inglés. Traducido por Venus Guerra, corregido y aprobado por la autora.

micas y procesos que se ven territorializados en estas diversas escalas espaciales pueden en principio ser regionales, nacionales o globales.

Yo ubico la emergencia de las ciudades globales en este contexto de escalas y unidades espaciales estratégicas (Sassen 2000, 2001 a;b). En el caso de las ciudades globales, las dinámicas y procesos que se territorializan son globales.

En el presente documento, analizo primeramente mi tesis que las transformaciones producidas por la globalización y la digitalización requieren una nueva arquitectura conceptual para su estudio e interpretación. La ciudad global representa una tal arquitectura conceptual. La sección dos es una discusión más profunda de las hipótesis que organizan el modelo de la ciudad global. Las secciones tres y cuatro analizan dos aspectos específicos: el problema del lugar dentro de una economía global y digitalizada y el problema de la combinación de concentraciones localizadas de recursos y de redes de alcance global que caracterizan a la industria financiera global en la actualidad –la industria más globalizada, digitalizada y desmaterializada de todas.

Los elementos de una nueva arquitectura conceptual

La globalización de la actividad económica implica un nuevo tipo de estructura organizacional. Para aprehender este hecho teórica y empíricamente, se requiere, paralelamente, de un nuevo tipo de arquitectura conceptual. Conceptos como los de "ciudad global" y "región de la ciudad global" son, según mi lectura, elementos importantes en esta nueva arquitectura conceptual¹. La tarea de 'nombrar' estos elementos es parte del trabajo conceptual. Existen otros términos afines que podrían haber sido utilizados: ciudades mundiales², "super-ciudades" (Braudel 1984), ciudad informacional (Castells 1989). La selección del concepto para nombrar una configuración tiene, por tanto, su propia racionalidad sustantiva.

Cuando yo usé el concepto de ciudad global (1984), lo hice a sabiendas, como un intento de 'nombrar' una diferencia: la especificidad de lo global a

1 Aquí el análisis de Arrighi es de interés (1994) en cuanto propone la recurrencia de ciertos patrones organizacionales en las diferentes fases de la economía del mundo capitalista, pero a niveles más altos de complejidad y mayor alcance, y sincronizados para seguir o preceder configuraciones específicas de la economía mundial (Ver también Davies 1999).

2 Originalmente atribuido a Goethe, el término fue relanzado en el trabajo de Peter Hall (1966) y más recientemente re-especificado por John Friedmann (Friedmann y Goetz 1982). Ver también Stren (1996).

medida que se va estructurando en el período contemporáneo. No elegí la alternativa obvia, ciudad mundial, en razón de que tenía precisamente el atributo contrario: se refería a un tipo de ciudad que hemos presenciado a través de los siglos (ej: Braudel 1984; Hall 1966; King 1990), y muy probablemente también en períodos mucho más antiguos en Asia que en Occidente (Abu-Lughod 1989; King 1990). A este respecto podría decirse que la mayoría de las principales ciudades globales de la actualidad son también ciudades mundiales, pero que podría darse el caso de que algunas ciudades globales de hoy en día no sean ciudades mundiales en el sentido rico y completo de dicho término. Para mí, ésta es en parte una pregunta empírica; además, a medida que la economía global se expande e incorpora nuevas ciudades a las diferentes redes, es totalmente posible que varíe la respuesta a esa pregunta específica. Así, el hecho de que Miami haya desarrollado funciones de una ciudad global comenzando a fines de la década de los 80, no la hace una ciudad mundial en el sentido más antiguo de la palabra (Ver también Abu-Lughod 1999; Short and Kim 1999; Sachar 1990).

El modelo de la ciudad global: hipótesis sobre su organización

Son siete las hipótesis por medio de las cuales he procedido a organizar los datos y la teorización del modelo de la ciudad global. En forma breve discutiré cada una de ellas, como una forma de crear una representación más precisa ³.

En primer lugar, la dispersión geográfica de las actividades económicas que marcan la globalización, junto con la simultánea integración sistémica de dichas actividades geográficamente dispersas, es un factor clave que nutre el crecimiento y la importancia de las funciones de gestión central. Mientras más dispersas sean las operaciones de una empresa en diferentes países, más complejas y estratégicas serán sus funciones de gestión central –esto es, el trabajo de administrar, coordinar, dar servicios especializados y financiar la red de operaciones de la misma.

En segundo lugar, estas funciones centrales se hacen tan complejas que las sedes de las grandes empresas globales, de manera creciente, las subcontratan: compran una parte de sus funciones centrales de firmas de servicios altamente especializadas: contabilidad, servicios legales, relaciones públicas, programación, telecomunicaciones y otros servicios altamente especializados.

3 En la nueva edición del libro, planteo diez hipótesis.

De esta forma, mientras que hace diez años el sitio clave para la producción de estas funciones de gestión central era la sede de gestión, hoy existe un segundo sitio clave: las empresas especializadas en servicios contratadas para producir algunas de estas funciones o componentes de las mismas. Este es, especialmente, el caso de las empresas que participan en mercados globales y en operaciones no rutinarias. Sin embargo, crecientemente, las sedes de gestión de todas las grandes empresas (incluso las que operan sólo en mercados nacionales) están comprando mayor cantidad de dichos insumos cuando antes los producían en casa.

En tercer lugar, aquellas firmas especializadas en servicios y en mercados más complejos y globalizados, están sujetas a economías de aglomeración. La complejidad de los servicios que ellas necesitan producir, la incertidumbre de los mercados en los cuales operan ya sea directamente o a través de las sedes de gestión para las cuales están produciendo los servicios, y la creciente importancia de la velocidad con la que se ejecutan estas transacciones, es una combinación de condiciones que constituye una nueva dinámica de aglomeración. La combinación de firmas, talentos y conocimiento provenientes de un amplio rango de campos especializados hace que cierto tipo de ambiente urbano funcione como un centro de información. Estar en una ciudad es sinónimo de encontrarse en un ámbito de información extremadamente intenso y denso. Este es el tipo de ámbito de información que hasta la fecha no ha podido ser replicado en su totalidad en un espacio electrónico, y que tiene como parte de su valor agregado, las combinaciones imprevistas y no-planificadas de información, conocimiento y talento, que pueden generar en su conjunto, un orden de información más avanzado. Este no es el caso de las actividades rutinizadas que no se encuentran sujetas a la incertidumbre ni a modalidades no-estandarizadas de complejidad. A este respecto, las ciudades globales son sitios de producción para las principales industrias de servicios y de información más complejas de nuestros tiempos.

Una cuarta hipótesis, derivada de la anterior, es que, en cuanto las sedes centrales subcontratan, sus funciones más complejas, no estandarizadas—particularmente aquellas sujetas a los mercados inciertos y cambiantes y a la velocidad de acción— más libres serán ellas de optar por cualquier localidad porque el trabajo que se hace en las oficinas centrales no estará sujeto a las economías de aglomeración. Esto enfatiza además que el sector clave que determina las claras ventajas como sitio de producción de las ciudades globalizadas, es el sector de servicios altamente especializados que por necesidad funcionan en redes com-

plejas con otras empresas de servicios. Al desarrollar esta hipótesis, yo estaba en plan de responder a una noción muy común y que es el número de sedes de gestión de grandes empresas que especifica a la ciudad global. Empíricamente, este puede ser el caso en muchos países donde el principal centro de negocios es también la principal concentración de tales sedes, pero esto podría deberse a la falta de opciones con respecto a localidades alternas. Sin embargo, en países con una infraestructura bien desarrollada fuera del principal centro de negocios, existen probablemente múltiples opciones para ubicar dichas sedes.

En quinto lugar, estas empresas de servicios especializados tienen que ofrecer un servicio global, lo cual ha significado la creación de una red global de filiales u otra forma de asociación, y como resultado hemos presenciado un fortalecimiento de las transacciones y redes transnacionales de ciudad-a-ciudad. Al límite, esto bien podría tratarse del comienzo de una formación de sistemas urbanos transnacionales. El crecimiento de mercados globales para las finanzas y servicios especializados, la necesidad de redes de servicios transnacionales debido a un notable incremento en la inversión y comercio internacionales, el reducido rol de los gobiernos en la regulación de la actividad económica internacional y el correspondiente predominio de otras áreas institucionales, especialmente los mercados globales y las empresas multinacionales –todo esto apunta a la existencia de una serie de redes transnacionales entre ciudades. Una implicación de esto e hipótesis para investigación derivada de este hecho, es que las fortunas económicas de estas ciudades se desconectan cada vez más de sus respectivos países o regiones. Podemos ver, entonces, la formación, al menos incipiente, de sistemas urbanos transnacionales. En mi análisis, en la actualidad, los principales centros de negocios del mundo obtienen su importancia, en gran medida, por su participación en estas redes transnacionales. No existe una ciudad global única– y en este sentido existe un agudo contraste con las antiguas capitales de los grandes imperios.

Una sexta hipótesis es que el creciente número de profesionales de alto nivel de ingreso y empresas de servicios especializados con grandes ganancias, tienen el efecto de aumentar el grado de desigualdad espacial y socioeconómica que se hace evidente en estas ciudades. El papel estratégico de estos servicios especializados como insumos, aumenta el valor y el número de profesionales de alto nivel. Además, el hecho que el talento puede ser de gran importancia para la calidad de estos productos estratégicos y –dada la importancia que tiene la velocidad con que se los produce– el talento comprobado tiene un valor adicional, los salarios aumentan rápidamente. Los tipos de actividades y de trabaja-

dores que no tienen estos atributos, ya sea en los servicios industriales o de manufactura, tienen tendencia a quedar atrapados en el ciclo opuesto.

Una séptima hipótesis es que un resultado de la dinámica descrita en la hipótesis seis es la creciente informalización de una serie de actividades económicas que si bien encuentran su demanda efectiva en estas ciudades, no tienen márgenes de ganancia que les permiten competir por recursos en un contexto donde las empresas en la cúspide del sistema tienen grandes ganancias y producen enormes aumentos en el costo de insumos. Informalizar la producción o parte de ella y las actividades de distribución, incluyendo la de servicios, es una forma de sobrevivir bajo estas condiciones.

En las cuatro primeras hipótesis, mi esfuerzo se dirigió a calificar lo que estaba emergiendo como el discurso dominante sobre la globalización, tecnología y ciudades, que postula el fin de las ciudades como unidades o escalas económicas importantes. Entendí que existía una tendencia en dicha descripción a aceptar la existencia de un sistema económico global como un hecho dado, una función del poder de las empresas transnacionales y de las comunicaciones globales. Mi contra-argumento era, y todavía lo es, que se necesita producir la capacidad para manejar las operaciones globales de coordinación y control contenida en las nuevas tecnologías de información y en el poder de las empresas transnacionales. Enfocándonos en la producción de estas capacidades añadimos una dimensión antes ignorada al tema muy familiar del poder de las grandes corporaciones y la capacidad de las nuevas tecnologías para neutralizar el lugar y la distancia. Enfocarse en la producción de estas capacidades cambia el énfasis hacia las *prácticas* que constituyen lo que llamamos globalización económica y control global.

El enfoque sobre las prácticas conduce a las categorías de lugar y de procesos de trabajo en el análisis de la globalización económica. Estas son dos categorías que se pierden fácilmente en las descripciones centradas en la hipermovilidad del capital y el poder de las transnacionales. El desarrollo de tales categorías no niega la centralidad de la hipermovilidad y el poder. Más bien trae a la luz el hecho de que muchos de los recursos necesarios para las actividades económicas globales no son hipermóviles sino que están profundamente insertados en el lugar, principalmente lugares tales como las ciudades globales.

Esto implica toda una infraestructura de actividades, empresas y trabajos, que es necesaria para operar la economía corporativa avanzada. Estas industrias vienen típicamente conceptualizadas en términos de la hipermovilidad de sus productos y los altos niveles de preparación de sus profesionales, antes que en

términos del proceso de producción de esos productos, de la infraestructura necesaria y de los trabajos no especializados que también son parte de estas industrias⁴. Realmente es importante enfatizar sobre el lugar, la infraestructura y el trabajo no-especializado porque, precisamente, se ha hablado tanto de la neutralización de la geografía y del lugar gracias a las nuevas tecnologías.

Cuando trabajamos con lugares aparece el problema de las fronteras. Estas últimas son al menos de dos clases: la frontera de la clasificación territorial como tal y la frontera de la difusión de la globalización en la estructura organizacional de las industrias, órdenes institucionales, lugares y otras entidades. En el caso de la ciudad global, he optado por una estrategia analítica que enfatiza la dinámica central antes que la unidad de la ciudad como un espacio abarcativo —ya que ésta última requiere una especificación de fronteras territoriales. Poner énfasis en la dinámica central y su espacialización (tanto en su espacio real como digital) no resuelve completamente el problema de la frontera, pero permite una negociación entre el hecho de recalcar sobre el centro de estas dinámicas y su difusión institucional y espacial. En mi trabajo he buscado considerar ambos lados de este intercambio, haciendo hincapié en, por una parte, las industrias más avanzadas y globalizadas, tales como la financiera, y por otra parte, en la manera como la economía informal en las principales ciudades globales se articula con algunas de las industrias más avanzadas.

Finalmente, el estudio detallado de tres ciudades en particular, en mi trabajo anterior (2001), trajo a colación la medida en la cual estas ciudades colaboran por medio de ventajas muy específicas, antes que simplemente competir entre ellas. Al enfocarnos en las finanzas globales se hizo evidente que el crecimiento de los principales centros se deriva en gran parte de la creciente red de centros financieros. Al observar la red más amplia también quedó muy en claro hasta qué punto ésta estuvo y está caracterizada por una pronunciada jerarquía entre el número cada vez mayor de centros que la constituyen.

El crecimiento de dinámicas articuladas por redes entre ciudades globales incluye un amplio rango de aspectos —político, cultural, social, criminal. Existen transacciones internacionales entre comunidades de inmigrantes y sus comunidades de origen y una mayor intensidad en el uso de estas redes una vez

4 Esto conlleva un énfasis en la polarización económica y espacial en razón de la desproporcionada concentración de trabajos de muy altos y muy bajos ingresos en la ciudad, comparado con lo que sería el caso a una escala mayor, tal como la región o el país. En contraste, un enfoque en las regiones conduciría a un énfasis en los patrones de urbanización, una base económica más amplia, más sectores medios tanto de hogares como de empresas.

que ellas se establecen, inclusive para actividades económicas que no han sido posibles hasta la fecha. También presenciamos un mayor número de redes internacionales para fines culturales, como es el caso del crecimiento de mercados internacionales de arte y una clase de curadores transnacionales; también para fines políticos no-formales, como es el caso del crecimiento de redes transnacionales de activistas reunidos por cuestiones ambientales, derechos humanos y otros. Estas son en su mayor parte redes internacionales de ciudad-a-ciudad, o al menos parecería en este momento ser más simple capturar la existencia y modalidades de estas redes al nivel de ciudad. Lo mismo puede decirse para las nuevas redes criminales internacionales.

Establecer la geografía de los lugares involucrados en la globalización nos permite recapturar gente, trabajadores, comunidades y más específicamente, las muy diversas culturas de trabajo, además de la cultura corporativa, involucradas en el trabajo de globalización. También trae consigo un enorme programa de investigación que va más allá del hasta ahora familiar enfoque en los flujos internacionales de bienes, capital e información⁵.

En las dos secciones finales, desarrollo dos temas en particular que ilustran algunos de los aspectos concernientes al lugar y al espacio digital en una economía globalizada y en las redes entre ciudades.

Nuevas formas de la centralidad

Algunas de las hipótesis organizadoras del modelo de la ciudad global se refieren a las condiciones para la continuidad de la centralidad en los sistemas económicos avanzados frente a importantes nuevas tecnologías y patrones organizacionales que maximizan la posibilidad de una dispersión geográfica. Históricamente, la centralidad ha encontrado su base en el centro de la ciudad. La pregunta hoy es si las nuevas tecnologías y patrones organizacionales generan nuevos espacios de la centralidad.

5 Además, enfatizar el hecho de que los procesos globales están al menos en parte insertados en los territorios nacionales introduce nuevas variables en las concepciones actuales sobre la globalización económica y la reducción del papel regulador del Estado. (Ver Olds et. al. 1999). Esto significa que la economía espacial para los nuevos procesos económicos transnacionales diverge en forma significativa de la dualidad global/nacional presupuesta en muchos análisis de la economía global. La dualidad nacional *versus* global sugiere dos espacios mutuamente excluyentes –donde el uno comienza, el otro termina. Uno de los resultados del análisis de una ciudad global es que se pone en evidencia que lo global se materializa por necesidad en lugares específicos y organizaciones institucionales, un gran número de los cuales, si no la mayoría, están localizados en territorios nacionales.

Hoy ya no existe una relación simple y directa entre la centralidad y entidades geográficas tales como el centro de la ciudad o el distrito comercial central (DCC). En el pasado, y en realidad hasta muy recientemente, la centralidad era sinónima con el centro de la ciudad o del DCC. Hoy, la correlación espacial de la centralidad puede asumir diversas modalidades geográficas: puede tratarse del DCC, como es en alto grado el caso de la ciudad de Nueva York, o puede extenderse hacia una área metropolitana bajo la forma de una grilla de nódulos de intensa actividad comercial, como vemos en Frankfurt y Zurich (Hitz et.al. 1996). El centro de la ciudad se ha visto profundamente alterado por las telecomunicaciones y el crecimiento de una economía global, elementos éstos que se encuentran completamente entrelazados. Estos factores han contribuido a una nueva geografía de la centralidad (y marginalidad). Simplificando, yo identifico cuatro modelos que la centralidad asume en la actualidad (Sassen 2000: capítulo 4).

En primer lugar, si bien la centralidad puede asumir múltiples correlaciones espaciales, el DCC en los principales centros internacionales de negocios continúa como un sitio estratégico para las principales industrias; sin embargo, ha sido profundamente reconfigurado por el cambio económico y tecnológico (Graham y Marvin 1996; Burgel y Burgel 1996; Peraldi y Perrin 1996). Además, existen a menudo notables diferencias en los patrones asumidos por esta reconfiguración de la ciudad central en las diferentes partes del mundo (Veltz 1996; Kunzmann 1996; Sassen 2000; Hitz et.al. 1996; Ciccolella y Mignaqui 2001; Parnreiter 2001; Schiffer Ramos 2001)⁶.

6 En los Estados Unidos, importantes ciudades como Nueva York y Chicago tienen grandes centros que han sido reconstruidos muchas veces dado el brutal descuido que sufre gran parte de la infraestructura urbana y la obsolescencia impuesta, tan característica de las ciudades de los Estados Unidos. Este abandono y obsolescencia acelerada producen vastos espacios para reconstruir el centro según los requerimientos del régimen de acumulación urbana o patrón de organización espacial de la economía urbana prevalecientes en un momento dado. En Europa, los centros urbanos están mucho más protegidos y muy rara vez contienen porciones significativas de espacio abandonado. La expansión de los sitios de trabajo y la necesidad de contar con edificios inteligentes necesariamente tendrán que darse en parte fuera de los centros antiguos. Uno de los casos más extremos es el de La Defensa, el masivo complejo de oficinas, sumamente moderno, construido en las afueras de París para evitar dañar la armonía arquitectónica dentro de la ciudad. Este es un ejemplo explícito de política y planificación gubernamental dirigida a satisfacer la creciente demanda de espacio de óptima calidad para oficinas centrales. Otra variante de esta expansión del 'centro' hacia una zona periférica puede verse en el sector del puerto de Londres. Similares proyectos para recentralizar áreas periféricas fueron emprendidos en varias ciudades en Europa, América del Norte y Japón durante los años 80. En América Latina, podemos ver esto en la década de 1990, por ejemplo, el proyecto Puerto Madero en Buenos Aires.

En segundo lugar, el centro puede extenderse hacia un área metropolitana en la forma de una grilla de nódulos de intensa actividad comercial. Uno podría preguntarse si una organización espacial caracterizada por densos nódulos estratégicos diseminados en una región más amplia constituye en realidad una nueva forma de organizar el territorio del 'centro' antes que, como se considera desde el punto de vista más convencional, un ejemplo de 'suburbanización' o dispersión geográfica. Puesto que estos varios nódulos están articulados por medio de redes digitales, representan una nueva correlación geográfica para un tipo avanzado de 'centro'. Este es un espacio de centralidad parcialmente des-territorializado. Gran parte del territorio geográfico real dentro del cual existen estos nódulos, cae fuera de la nueva grilla de redes digitales y se constituye, en ese sentido, como una periferia⁷.

En mi análisis, esta grilla regional de nódulos representa una reconstitución del concepto de región. Lejos de neutralizar la geografía, es muy probable que el tejido regional esté inserto en una infraestructura de comunicación convencional, principalmente rápidas vías férreas y carreteras. En forma irónica, es probable que sea justamente la infraestructura convencional la que permita maximizar los beneficios económicos derivados de la telemática. Pienso que éste es un aspecto importante que de alguna manera se ha perdido en las discusiones sobre la neutralización de la geografía a través de la telemática.

En tercer lugar, estamos presenciando la formación de un 'centro' trans-territorial constituido parcialmente en espacio digital, a través de intensas transacciones económicas en la red de las ciudades globales. Estas redes de importantes centros internacionales de negocios constituyen nuevas geografías de la centralidad.

La más poderosa de estas nuevas geografías de centralidad a escala global conecta los principales centros financieros y comerciales internacionales: Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zurich, Amsterdam, Los Angeles, Sydney, Hong Kong, entre otros. Más recientemente, esta geografía incluye a ciudades como Bangkok, Seúl, Taipei, Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires. Tanto la intensidad como la magnitud de las transacciones entre estas ciudades, particularmente a través de los mercados financieros, comercio de servicios e inversiones, se ha incrementado en forma notable. Al mismo tiempo, se ha producido una aguda desigualdad en la concentración de los recursos

7 El trabajo de Pierre Veltz es una importante contribución a este análisis. Ver también Mozere et.al. (1999)

estratégicos y actividades entre cada una de estas ciudades y otras en su país, una condición que enfatiza aún más su calidad de espacio internacional de centralidad⁸.

En el caso de una topografía compleja como la de Europa, vemos diversas geografías de centralidad, una global, otras continental y regional. Una jerarquía central urbana conecta importantes ciudades, muchas de las cuales a su vez desempeñan roles centrales en el más amplio sistema global de las ciudades: París, Londres, Frankfurt, Amsterdam, Zurich. Estas ciudades son también parte de una red de capitales europeas –en los campos financiero, cultural y de servicios, algunas de ellas solamente con una de estas funciones, otras con varias de ellas– que articulan la región europea y están, de alguna forma, menos orientadas a la economía global que París, Frankfurt o Londres. Existen también diversas geografías de la marginalidad: la división este-oeste y norte-sur en Europa, así como otras nuevas divisiones. En Europa Oriental, ciertas ciudades y regiones, principalmente Budapest, son bastante atractivas para la inversión tanto europea como no-europea, mientras que las ciudades en otros países, principalmente Rumania, Yugoslavia y Albania se desarticulan de estos procesos. Vemos una diferenciación similar en el sur de Europa: Madrid, Barcelona y Milán van ganando en la nueva jerarquía de Europa, mientras que Nápoles, Roma y Marsella lo hacen mucho menos.

En cuarto lugar, se están constituyendo nuevas formas de centralidad en espacios generados electrónicamente. Por ejemplo, ciertos componentes estratégicos de la industria financiera operan en dichos espacios. La relación entre el espacio real y el digital es compleja y varía entre los diferentes tipos de sectores económicos. No obstante, cada día se hace más evidente que las configuraciones altamente complejas para la actividad económica localizadas en el espacio digital contienen puntos de coordinación y centralización.

La industria financiera global ilustra algunos de estos aspectos sobre la centralidad y la digitalización. La siguiente sección analiza estos aspectos.

8 La pronunciada orientación hacia los mercados mundiales evidente en dichas ciudades plantea interrogantes sobre la articulación con sus naciones-estados, sus regiones y la estructura económica y social en dichas ciudades. Las ciudades han estado en general profundamente insertas en las economías de su región, muy a menudo reflejando las características de ésta última, y todavía lo hacen. Pero, las ciudades que son sitios estratégicos en la economía global tienden, en parte, a desconectarse de su región. Esto entra en conflicto con una premisa clave en la dogmática tradicional sobre los sistemas urbanos, a saber, que estos sistemas promueven la integración territorial de las economías regionales y nacionales.

En la era digital, ¿más concentración que dispersión?

Lo que realmente destaca de la evidencia sobre la industria financiera global es la dimensión de la concentración del poder económico en un número limitado de centros financieros, no obstante la participación de un creciente número de ciudades⁹. Londres, Nueva York, Tokio (no obstante su recesión económica) aparecen regularmente en la cima y representan un gran porcentaje de las transacciones globales. Londres, seguida muy de cerca por Tokio, Nueva York, Hong Kong y Frankfurt, tiene un porcentaje muy importante en toda la banca internacional. Londres, Frankfurt y Nueva York tienen un enorme porcentual mundial en la exportación de servicios financieros. Londres, Nueva York y Tokio constituían más de un tercio de las acciones de capital global institucional a fines de 1998, después de una aguda caída de los valores de Tokio en 1996. A fines de 1998, 25 ciudades representaban un 83% de los valores en el mundo bajo manejo institucional. Estas 25 ciudades también representan aproximadamente un 48% de la capitalización total del mercado mundial de la bolsa (con un valor de US\$ 20.9 billones a principios de 1999). Londres, Nueva York y Tokio representan un 58% del mercado de divisas, uno de los pocos mercados realmente globales; junto con Singapur, Hong Kong, Zurich, Ginebra, Frankfurt y París, constituyen un 80% del mismo, tan pocas ciudades en éste, el más global de los mercados.

Esta tendencia a la consolidación en unos pocos centros también es evidente dentro de los países. En los Estados Unidos, por ejemplo, Nueva York concentra a todos los principales bancos de inversión y solo existen otros dos importantes centros financieros internacionales en este enorme país, Chicago y Boston. Sydney y Toronto han ganado igualmente poder en países con tamaño continental y han asumido muchas funciones y la porcentual de mercado de las que alguna vez fueron importantes centros comerciales, a saber Melbourne y Montreal respectivamente. De igual forma lo han hecho Sao Paulo y Bombay, las cuales han ganado la participación y funciones de Río de Janeiro en Brasil y Nueva Delhi y Calcuta en la India. Todos estos son países de tamaño enorme y se podía haber pensado que ellos hubiesen podido tener múltiples centros financieros de importancia. En Francia, París concentra hoy grandes porcentuales de la mayoría de los sectores financieros, más que hace 10 años; mercados

9 Ver Sassen 2000: capítulo 3 para una más detallada presentación de datos y recursos en el tema de esta sección.

bursátiles que fueron importantes, como Lyon, se han tornado 'provinciales', si bien, Lyon es hoy en día el eje de una próspera región económica. Milán privatizó su bolsa de valores en septiembre de 1997 y electrónicamente fusionó los 10 mercados regionales de Italia. Frankfurt concentra actualmente una mayor participación del mercado financiero en Alemania de la que tenía a principios de los años 80, al igual que lo hace Zurich, la cual tuvo alguna vez a Basilea y Ginebra como importantes competidoras. Esta historia se repite en muchos países. Lo que se observa es que este patrón hacia la consolidación de un centro financiero principal es una función del rápido crecimiento del sector y no una función de la caída económica de las ciudades que pierden porcentual.

Por tanto, presenciamos, tanto la consolidación de unos pocos centros muy importantes, dentro de los países y entre ellos, como un notable crecimiento en el número de centros que llegan a formar parte de la red global a medida que los países desregularizan sus economías. Sao Paulo y Bombay, por ejemplo, se incorporaron a la red financiera global, después de que Brasil e India desregularizaron sus sistemas financieros, al menos en parte. Esta forma de incorporación a la red global se hace a menudo al costo de perder algunas de las funciones que tenían en su calidad de principales centros nacionales, cuando importantes empresas financieras, contables y de servicios legales, generalmente extranjeras, entran en sus mercados para manejar las nuevas operaciones internacionales. Esta integración, a menudo se da sin una ganancia en la participación del mercado global que pueden comandar, aún cuando ellas añadan al volumen total en el mercado global y aún cuando la capitalización en su mercado nacional pueda elevarse notablemente.

¿Por qué entonces, en un tiempo de rápido crecimiento en la red de centros financieros, en volúmenes generales, y en redes electrónicas, tenemos una concentración tan alta en los mercados de los principales centros? Tanto la globalización como el comercio electrónico suponen expansión y dispersión más allá de lo que había sido el dominio limitado de las economías nacionales y del comercio local. En realidad, dada la globalización y el comercio electrónico, uno bien podría preguntarse por qué los *centros* financieros tienen siquiera alguna importancia.

El peso cada vez mayor de los centros importantes es, podría decirse, un contrasentido. El rápido desarrollo de los intercambios electrónicos, la creciente digitalización de gran parte de la actividad financiera, el hecho que el sector financiero se haya convertido en uno de los principales sectores en un gran número de países, y el hecho que es un sector que produce un producto desmate-

rializado, hipermóvil –todo ello sugiere que la localización no debería importar. En realidad, salir de los grandes centros parecería ser una buena opción dado el alto costo de operación en los principales centros financieros. Además, los últimos diez años han presenciado una creciente movilidad geográfica de expertos financieros y de las empresas de servicios financieros.

Efectivamente, se ha dado un proceso de descentralización geográfica de ciertos tipos de actividades financieras, animado por asegurar negocios en un número cada vez mayor de países que se integran a la economía global. Muchos de los principales bancos de inversión tienen operaciones en más países de lo que tenían hace 20 años. Lo mismo puede afirmarse para importantes servicios legales y contables y otros servicios corporativos especializados. Y puede decirse para algunos mercados: por ejemplo, en la década de los 80, todas las operaciones básicas de divisas a gran escala se realizaban en Londres. Hoy, éstas están distribuidas entre Londres y algunos otros centros (aún cuando el número de estos centros es mucho menor que el número de países cuya moneda se está negociando). Empero, estas tendencias no socavan los actuales patrones de concentración antes descritos.

Desde mi perspectiva, existen al menos tres razones que explican la tendencia hacia la consolidación de unos pocos centros antes que una dispersión masiva. He tratado ya, en términos generales, algunos de estos aspectos en la sección anterior referida a las hipótesis que organizan el modelo de la ciudad global.

La importancia de la conectividad social y las funciones centrales

Primero, mientras las nuevas tecnologías de telecomunicación efectivamente facilitan la dispersión geográfica de las actividades económicas sin perder la integración del sistema, también poseen el efecto de fortalecer la importancia de la coordinación central y de las funciones de control para las empresas y para los mercados¹⁰. Los principales centros tienen concentraciones masivas de recursos con tecnología de punta que les permiten maximizar los beneficios de las telecomunicaciones y manejar las nuevas condiciones para operar globalmente. Inclusive, los mercados electrónicos como el *NASDAQ* y *E*Trade* confían en co-

10 Un creciente número de mercados financieros tienen 'dueños' en la actualidad y son operados por aliados de las empresas –de ahí que estén sujetos a las funciones centrales de la administración.

merciantes y bancos ubicados en algún lugar, generalmente en un importante centro financiero.

Un hecho cada vez más evidente es que a fin de maximizar los beneficios de las nuevas tecnología de información, se necesita no solamente la infraestructura sino también una compleja combinación de otros recursos. Gran parte del valor agregado que estas tecnologías pueden producir para las corporaciones de servicios radica en las externalidades, y esto significa recursos materiales y humanos –edificios de oficinas con tecnología de punto, máximo talento y la infraestructura de redes sociales que maximice la conectividad.

Un segundo hecho que está emergiendo con claridad se refiere al significado de 'información'. Existen dos tipos de información que tienen importancia para estas operaciones. Uno de ellos son los datos, que pueden ser complejos pero vienen como información estandarizada, fácilmente disponible para estas empresas, como por ejemplo, los detalles de una privatización en un país en particular. El segundo tipo de información es más difícil de obtener porque no está estandarizada; requiere de interpretación/evaluación/criterio; implica negociar una serie de datos y una serie de interpretaciones de una combinación de datos con la esperanza de producir información de mayor nivel. El acceso al primer tipo de información es, ahora, global e inmediato gracias a la revolución digital. Pero, es el segundo tipo de información el que requiere una complicada combinación de elementos, no sólo técnicos sino también sociales –lo que se podría considerar como la infraestructura social necesaria para la conectividad global. Es este tipo de infraestructura social la que otorga un papel estratégico a los principales centros financieros y, más generalmente, a las ciudades globales.

En principio, la infraestructura técnica para la conectividad puede ser reproducida en cualquier lugar. Singapur, por ejemplo, tiene conectividad técnica comparable con aquella de Hong Kong, ¿pero tiene la conectividad social de Hong Kong? Probablemente podríamos decir lo mismo para Frankfurt y Londres. Cuando complejas formas de información necesarias para ejecutar importantes transacciones internacionales no pueden obtenerse de las bases de datos existentes –sin importar el precio- entonces se necesita la esfera de información social y las correspondientes inferencias e interpretaciones de facto que se dan con la información que se comparte entre gente de talento e informada¹¹. El

11 Por ejemplo, es la importancia de este insumo la que ha dado un nuevo valor a las agencias de calificación de crédito. Parte de la clasificación tiene que ver con interpretación e inferencia. Cuando esta interpretación se hace 'autoritativa' se convierte en 'información' disponible para todos.

proceso de convertir inferencias-interpretaciones en 'información' requiere una combinación de talento y recursos¹². En pocas palabras, los centros financieros proporcionan el conocimiento y la conectividad social que permite a una empresa o mercado maximizar los beneficios de su conectividad tecnológica.

Redes internacionales

El sistema financiero global ha alcanzado niveles de complejidad que requieren la existencia de una red internacional de centros financieros para servir a las operaciones del capital global. Esta red de centros financieros será cada vez más diferente de las versiones anteriores del 'sistema financiero internacional'. En un mundo de sistemas financieros nacionales en su mayor parte cerrados, todos los países duplicaban la mayoría de las funciones necesarias para sus economías. La colaboración entre los diferentes mercados financieros nacionales consistía usualmente solo en la ejecución de una serie de operaciones ya dadas en cada uno de los países involucrados, tanto en cámara de compensación como en pagos. Con pocas excepciones, tales como los mercados *off shore* y algunos de los grandes bancos, el sistema internacional consistía de una cadena de sistemas domésticos cerrados. La integración global de los mercados lleva a la eliminación de varios sistemas redundantes y hace que la colaboración sea un asunto mucho más complejo, un asunto que tal vez tenga el efecto irónico de aumentar la importancia de los principales centros financieros.

Este hecho ha traído consigo una nueva clase de 'fusión' —aquellos mercados financieros conectados internacionalmente. Las dos formas más importantes son la consolidación de redes electrónicas que conectan un número muy selecto de mercados y la formación de alianzas estratégicas entre los mercados financieros. La Bolsa de Opciones de Chicago estaba conectada con la Bolsa de

12 El manejo del riesgo, por ejemplo, que cada día se hace más importante con la globalización debido a la creciente complejidad e incertidumbre que es el resultado de operar en diversos países y mercados, requiere un enorme refinamiento de las operaciones centrales. Todos sabemos que muchas, si no todas, de las mayores pérdidas en transacciones financieras durante la última década han involucrado error humano o fraude. La calidad del manejo del riesgo dependerá en gran parte de los altos mandos de una empresa antes que simplemente de condiciones técnicas, tales como la vigilancia electrónica. En la actualidad se considera como algo más efectivo, en general, la consolidación de las operaciones de manejo del riesgo en un sitio, usualmente el sitio central de la empresa. Hemos visto esto en el caso de algunos bancos importantes: Chase y Morgan Stanley Dean Witter en los Estados Unidos, Deutsche Bank y Credit Suisse en Europa.

Futuros de Frankfurt y la Bolsa Mercantil de Chicago estaba conectada al Mercado Internacional de Futuros de Francia en París. La Bolsa de Valores de Nueva York está considerando conectarse con bolsas en Canadá y América Latina y ha entrado en negociaciones con la Bolsa de París. La Asociación Nacional de Corredores de Valores adquirió la Bolsa de Valores de los Estados Unidos en junio de 1998. Esto ha producido otras combinaciones, como la posible fusión de la Bolsa de Opciones de Chicago y la Bolsa del Pacífico. *NASDAQ* está manteniendo similares conversaciones con Frankfurt y Londres. Tal vez la iniciativa más espectacular fue la ahora fallida conexión entre la Bolsa de Valores de Londres y la Bolsa Alemana de Frankfurt en el verano de 1998, realizada con el fin de atraer a las 300 principales empresas de toda Europa. París reaccionó proponiendo que algunas de las otras importantes bolsas en Europa deberían crear una alianza alterna, que ahora se ha formado.

Estos hechos evidencian una importante segunda tendencia que determina, de muchas maneras, la era global actual. Estos centros no sólo compiten entre ellos, sino que existe una colaboración y división del trabajo. En el sistema internacional de las décadas de la post-guerra, el centro financiero de cada país cubría, en principio, el universo de las funciones necesarias para dar servicio a sus compañías y mercados nacionales. Por supuesto que el mundo de las finanzas era mucho más simple entonces de lo que es en la actualidad. En las fases iniciales de la desregulación de los años 80, existió una fuerte tendencia a considerar la relación entre los principales centros como de competencia directa (por ejemplo, entre Nueva York, Londres y Tokio). Sin embargo, en mi investigación de estos tres centros, encontré clara evidencia de una división del trabajo. Lo que estamos presenciando en la actualidad es inclusive un tercer patrón en el cual esta cooperación o división de funciones está institucionalizada de alguna manera: alianzas estratégicas no solo entre empresas internacionales sino también entre mercados. En suma, existe competencia, colaboración estratégica y jerarquía.

Programas y elites desnacionalizados

En tercer lugar, la identidad y vínculos nacionales se están debilitando para estos actores globales y sus clientes. Así vemos que los principales bancos de inversión de los Estados Unidos y Europa han establecido oficinas especializadas en Londres para manejar varios aspectos de sus negocios globales. Inclusive los

bancos franceses han establecido algunas de sus operaciones globales especializadas en Londres, un hecho inconcebible hasta hace unos pocos años y todavía no manifestado abiertamente en la retórica nacional de ese país.

La desregulación y la privatización han debilitado además la necesidad de centros financieros 'nacionales'. La cuestión de la nacionalidad simplemente funciona de manera diferente en estos sectores de lo que fue el caso hace apenas una década: desde los mercados nacionales se puede acceder a los productos financieros globales y los inversionistas nacionales pueden operar en los mercados globales.

Es interesante anotar que los bancos de inversión solían dividir sus equipos de analistas por país a fin de cubrir un mercado nacional; en la actualidad lo hacen más por sector industrial. (Ver, por ejemplo *Latin American Finance*, varios ejemplares).

En mi libro *¿Perdiendo Control?*, describo este proceso como la incipiente desnacionalización de ciertos sectores institucionales. Pienso que dicha desnacionalización es una condición necesaria para la globalización económica como la conocemos en la actualidad. La sofisticación de este sistema radica en el hecho que solamente necesita involucrar áreas institucionales estratégicas —la mayoría de los sistemas nacionales pueden permanecer básicamente inalterados. Las empresas japonesas que operan en el exterior adoptaron estándares de contabilidad internacionales mucho antes de que el gobierno japonés pensara en requerirlos. A este respecto, el aspecto organizacional de la globalización es totalmente diferente al de los mercados globales del consumidor, en los cuales el éxito consiste en cambiar los gustos a escala nacional en una forma masiva.

Las ciudades globales producen una nueva 'subcultura'. La gran resistencia presentada por largo tiempo en Europa a las fusiones, especialmente a las muy agresivas, o la resistencia a la propiedad y control extranjero en el este del Asia, evidencian una cultura nacional de negocios, que es de alguna forma incompatible con el nuevo carácter distintivo de la economía global. Yo plantearía que las grandes ciudades contribuyen a desnacionalizar las elites corporativas. No se trata de que esto sea bueno o malo, sino que considero que es una de las condiciones para establecer los sistemas y 'subculturas' necesarias para un sistema económico global.

Conclusión

La globalización económica y las telecomunicaciones han contribuido a producir una espacialidad de lo urbano que oscila entre redes transnacionales parcialmente desterritorializadas y localidades territoriales con masivas concentraciones de recursos. Este no es un aspecto totalmente nuevo. A través de los siglos, las ciudades se han encontrado en las encrucijadas donde se producen importantes procesos de alcance mundial. Lo que difiere en la actualidad es la intensidad, complejidad y alcance global de estas redes; el punto hasta el cual porciones significativas de las economías están ahora desmaterializadas y digitalizadas dando como consecuencia el que ellas puedan viajar a grandes velocidades a través de algunas de estas redes; y en tercer lugar, el número de ciudades que son parte de las redes internacionales que operan a vasta escala geográfica.

La nueva espacialidad urbana producida de esta manera es parcial en un doble sentido: constituye solo parte de lo que sucede en las ciudades y de lo que representa la ciudad y, por otro lado, se instala solo en parte del espacio urbano. Esto puede entenderse en términos tan diversos como aquellos de los límites administrativos de una ciudad, o en el sentido del imaginario público de la misma. Además, algunas formas de esta nueva espacialidad urbana operan en la actualidad a escala regional.

Bibliografía selecta

Abu-Lughod, Janet L.

1999 *New York, Los Angeles, Chicago: America's Global Cities*. Minn: University of Minnesota Press.

Arrighi, Giovanni

1994 *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.

Braudel, Fernand

1984 *The Perspective of The World- Vol.III*. London: Collins.

Brotchie, J. y M. Barry, E. Blakely, P. Hall, y P. Newton, eds.

1995 *Cities in Competition: Productive and Sustainable Cities for the 21st Century*. Melbourne: Longman Australia.

Burgel, Galia y Guy Burgel

1996 "Global Trends and City Politics: Friends or Foes of Urban

- Development?" Pp. 301-335 en Cohen et al. (eds) op. cit.
- Castells, M.
1989 *The Informational City*. London: Blackwell.
- _____
1996 *The Networked Society*. Oxford: Blackwell
- Ciccolella y Mignaqui
2001 "Buenos Aires", Saskia Sassen, op.cit. (2001b). New York and London: Routledge.
- Cohen, Michael A., Blair A. Ruble, Joseph S. Tulchin, Allison M. Garland (eds).
1996 *Preparing for the Urban Future. Global Pressures and Local Forces*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press. (Distributed by the Johns Hopkins University Press).
- Friedmann, John
1995 "Where we stand: A decade of world city research." En Knox and Taylor (eds) op. cit. pp. 21-47.
- _____ y G. Wolff
1982 "World City Formation: an agenda for research and action." *International Journal of Urban and Regional Research*, 6: 309-344.
- Graham, Stephen y Simon Marvin
1996 *Telecommunications and the City: electronic spaces, urban places*. London: Routledge.
- Gravesteijn, S.G.E., S. van Griensven y M.C. de Smidt (ed).
1998 *Timing global cities, Nederlandse Geografische Studies*, 241. Utrecht.
- Hall, Peter
1966 *The World Cities*. New York: McGraw Hill.
- Hall, Peter
1998 *Megacities, Global Cities, Technopolis*.
- Hitz, Keil, Lehrer, Ronneberger, Schmid, Wolff (eds).
1995 *Capitales Fatales*. Zurich: Rotpunkt Verlag.
- King, A.D.
1990 *Urbanism, Colonialism, and the World Economy. Culture and Spatial Foundations of the World Urban System*. The International Library of Sociology. London and New York: Routledge.
- Paul L. Knox y Peter J. Taylor (eds).
1995 *World Cities in a World-System*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

- Kunzmann, K. R.
 1994 "Berlin im Zentrum europäischer Staedtnetze." Pp. 233-246
 Werner Suss (ed) *Hauptstadt Berlin. Band 1: Nationale
 Hauptstadt Europäische Metropole*. Berlin: Berlin Verlag.
- Mozere, Liane, Peraldi, Michel, y Rey, Henri (ed).
 1999 *Intelligence Des Banlieues*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Olds, Kris, Peter Dicken, Philip F. Kelly, Lilly Kong y Henry Wai-Chung
 Yeung (ed).
 1999 *Globalization and the Asian Pacific. Contested Territories*. Lon-
 don: Routledge.
- Parnreiter
 2001 "Mexico City" en Saskia Sassen, op.cit. (2001b), New York
 and London: Routledge.
- Peraldi, Michel y Evelyne Perrin (eds).
 1996 *Reseaux Productifs et Territoires Urbains*. Toulouse: Presses Uni-
 versitaires du Mirail.
- Sachar, A.
 1990 "The global economy and world cities." pp. 149-60 en A.
 Sachar y S. Oberg (eds) *The World Economy and the Spatial
 Organization of Power*. Aldershot: Avebury.
- Santos, Milton; Souze, Maria Adelia A. De, y Silveira, Maria Laura (ed).
 1994 *Territorio Globalizacao e Fragmentacao*. Sao Paulo: Editorial
 Hucitec.
- Sassen, Saskia
 1996 *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Colum-
 bia University Press.
-
- 2000 *Cities in a World Economy*. California: Pine Forge Press/Thou-
 sand Oaks London, New Delhi (Edición actualizada; original-
 mente publicada en 1994).
-
- 2001a *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton Univer-
 sity Press. (Edición actualizada; originalmente publicada en
 1991). (Traducción castellana en Eudeba, Buenos Aires, 2001).
-
- 2001b *Cities and their Cross-Border Networks*. New York and London:
 Routledge.

- Schiffer, Sueli Ramos
2001 "Sao Paulo", en Saskia Sassen, op.cit. (2001b) New York and London: Routledge.
- Short, John R. and Y.Kim
1999 *Globalization and the City*. Essex: Longman.
- Scott, A.J., ed.
2000 *Global -City Regions*. Oxford: Oxford University Press.
- Stren, Richard
1996 The Studies of Cities: Popular Perceptions, Academic Disciplines, and Emerging Agendas. pp. 392-420 in Cohen et al. (eds), op.cit.
- Veltz, Pierre.
1996 *Mondialisation Villes et Territoires: L'Economie d'Archipel*. Paris: Presses Universitaires de France

Algunas observaciones respecto a cómo el capital está reorganizando nuestro territorio

Alfredo M. Garay

Me interesa partir de la idea que la globalización expresa un cambio en el comportamiento del capital frente al agotamiento de un modelo de acumulación que, en los países centrales, lo vinculaba con el Estado. Este modelo convertía al Estado en un soporte fundamental del proceso de acumulación, permitiendo que el sector público ocupe espacios cada vez más significativos en el manejo de las estructuras productivas¹. En los últimos años, varios autores analizan los motivos del agotamiento de este modelo que implicaba agregar costos muy altos al aparato productivo para garantizar el sostenimiento del Estado.

La formulación de estrategias de respuesta a la crisis ha llevado a los economistas neoliberales a proponer que el capital debe obedecer más rigurosamente a las leyes del mercado, eliminando aquellas determinaciones de naturaleza política que alteraban el funcionamiento de la economía.

Una de las primeras consecuencias, que no deja de ser preocupante para sus países de origen, ha sido el traslado de algunas casas matrices para localizarse en paraísos fiscales como Liechtenstein, Luxemburgo, Montecarlo, Hong Kong, Singapur, Panamá, Bahamas o Gran Caimán.

Apoyada en profundos cambios tecnológicos, esta misma tendencia determinó el traslado a nuevas localizaciones de gran parte de los procesos productivos. Siguiendo esta misma lógica también se desplazaron inversiones para desarrollar empresas de distribución, procesos de comercialización y todo tipo de prestación de servicios. El mercado financiero como tal también se desplegó

1 Pueden repasarse los trabajos de Castells y Lojkin respecto del capitalismo monopolista de Estado y su influencia respecto de la caída tendencial de la tasa de ganancia.

por el territorio, proveyendo fondos y diversificando tasas, que sostienen la actividad tanto del sector privado como del público.

Valdría la pena preguntarse hasta qué punto a cambio de este ahorro, el capital está dispuesto a perder su influencia sobre sus gobiernos y, por lo tanto, a prescindir de la influencia de los Estados de los países centrales en la definición de las políticas mundiales.

Este conjunto de señales parece indicarnos que en los países centrales se están desarrollando dos tendencias contradictorias. Una que da lugar a un paulatino desarraigo del capital, liberando flujos de inversión en búsqueda de áreas de oportunidad por el resto del mundo. Otra que, en los países centrales, desemboca en la implementación de políticas defensivas, como la creación de un nuevo conjunto de instituciones supra-nacionales², que definen un marco más amplio en el que se discuten cuáles serán los mecanismos a aplicar para garantizar la sustentabilidad del desarrollo y la gobernabilidad de sus naciones frente a la globalización y sus peligros.

La perspectiva de la globalización también genera, en los países periféricos, procesos contradictorios. Puede afirmarse que la mayoría de las naciones hacen esfuerzos por atraer inversiones, considerando que su futuro depende de su capacidad para volverse atractivas.

Forzadas a competir entre sí, ofreciendo condiciones ventajosas que las conviertan en áreas de oportunidad,³ alteran las relaciones entre los diversos sectores sociales dando lugar a una nueva conflictividad que tensa las relaciones de poder en las diferentes sociedades locales.

Tanto la transformación de las condiciones generales, como el despliegue de los nuevos flujos de capital sobre su territorio, definen profundos cambios en la estructura espacial, que expresan a su vez cambios de los modos de vida urbanos.

Interesa, por lo tanto, analizar estas tendencias, diferenciarlas entre sí, estudiar su mecánica buscando establecer ciertas relaciones de causalidad entre estos nuevos procesos y sus manifestaciones sobre el territorio.

En los países centrales el capital tiene dificultades para garantizar la realización de la tasa de ganancia y que, como consecuencia, se despliega por el mundo una nueva corriente de inversión que se asienta en aquellos lugares que

2 Comunidad Económica Europea, Nafta , etc.

3 Es decir, condiciones generales adecuadas, bajo valor del salario, mínimo de regulaciones y todo tipo de ventajas y exenciones.

ofrecen mejores 'oportunidades', nos interesa analizar los motivos por los que el capital acepta la posibilidad de desplazarse, estudiando cuáles son las condiciones que ofrecen estos sitios (países, ciudades o localidades) que los medios tienden a denominar 'países emergentes' o áreas de oportunidad.

Para desarrollar este análisis se parte del caso argentino, considerando que durante la década del 90 tanto el Estado como sectores del empresariado han implementado acciones tendientes a instalar a Argentina como uno de los posibles 'países emergentes', imponiendo enormes esfuerzos a la sociedad con el argumento de generar condiciones adecuadas para atraer inversiones.

En la actualidad, observando los efectos de estas iniciativas, se constata que ha sido canalizada una corriente de inversión de origen internacional sobre la realidad económica local. Se constata que existe mayor facilidad para la importación, que las más conocidas firmas internacionales han designado representaciones y habilitado filiales. Muchas de ellas se han instalado en el país, se han asociado con el capital local o han adquirido empresas públicas y privadas. Que han sido concesionados los servicios públicos, que algunas de estas empresas producen, otras distribuyen y otras prestan servicios, que ha sido adquirida la mayor parte de la banca, así como una cantidad importante de bienes raíces (urbanos y rurales), conformando una nueva realidad que como es de esperar, deja una impronta sobre el territorio.

Este panorama que asigna a la realidad una sensación de movimiento, de transformación, de integración al mundo moderno, que contrasta con el quietismo que caracterizó la década del 80 se explica en el marco de un discurso, según el cual no existe otra alternativa, que la inserción en el nuevo orden global, contexto en el que alcanzar la condición de país emergente es una promesa de mejores condiciones de vida.

Sin embargo, estos cambios no abarcan a la totalidad de las personas ni de los territorios, poniendo en discusión los límites de este proceso, sus efectos sobre los sectores que no quedan comprendidos por sus supuestas ventajas y el interés por sostener un modelo atravesado por una contradicción tan profunda.

Si bien se puede afirmar que en los países centrales el capital atraviesa dificultades, los indicadores económicos tanto en Europa como en Estados Unidos no parecen indicar la existencia de una crisis. Por el contrario, durante la década del 90 se asiste más bien al cimbronazo de las economías de la mayor parte de los denominados países emergentes⁴, constatando además que estas cri-

4 Japón, México, Corea, Brasil, Argentina

sis indujeron procesos en cadena, deteriorando las posibilidades de desarrollo de las economías más frágiles.

Aceptando que efectivamente en los países centrales el capital enfrenta una condición estructural que marca los límites de un modelo, queda claro que las políticas defensivas implementadas por sus estados se desarrollan con bastante eficacia. Sin embargo, esto no evita la existencia de una migración de las inversiones hacia algunas economías periféricas que al parecer ofrecen ventajas comparativas.

Analizando el caso argentino, se constata que estas inversiones existen y que en los últimos diez años se han vuelto dinámicas, interesando estudiar las razones que definen por qué estas operaciones se presentan como ventajosas.

Analizar hasta qué punto, de qué manera y a través de qué mecanismos el capital internacional se hace presente en la economía local, impulsando el desarrollo de nuevos negocios (productivos o no) es importante. Interesa, asimismo, analizar cuáles son los efectos de estas corrientes de inversión sobre el territorio tratando de explicar si este proceso nos explica ciertos cambios que se observan en los patrones de urbanización.

En un primer momento se estudiarán las condiciones que determinan desplazamientos de capital a nuevos territorios, identificando aquellas condiciones que reafirman la permanencia de la inversión en los países centrales.

En un segundo momento se inventariarán cuáles son las diferentes formas que asume el capital para concretar estos traslados, analizando también las razones por las que estas operaciones se presentan como ventajosas.

Por último, analizaremos los efectos sobre la estructura urbana, identificando cuáles son sus expresiones materiales y el modo como se articulan para incidir sobre la conformación del espacio urbano dando lugar a transformaciones significativas de la estructura de la ciudad.

Análisis de las condiciones que inciden sobre el arraigo o las migraciones de capital

Desde el momento en que el capital decide ponerse en movimiento, en búsqueda de nuevas oportunidades de inversión, las ventajas que ofrecen los nuevos territorios deben compensar, sobradamente, las ventajas diferenciales que, en general, ofrecen los países centrales.

- Las condiciones *étnico culturales* (idiosincrasia, idioma, costumbres) constituyen para las empresas el principal argumento para priorizar la localización de sus casas centrales y sus principales núcleos productivos en los países donde tuvo origen la empresa.

- Las *condiciones macroeconómicas* de los países y por lo tanto su capacidad de garantizar el manejo de sus principales variables de su economía. Los países centrales pueden dar garantías de la estabilidad de su moneda, manejar la evolución de sus ciclos expansivos y recesivos, y controlar la inflación promoviendo un amplio respaldo público al desarrollo de la actividad privada.

Los países periféricos, en cambio, tienen dificultades para garantizar su moneda. Fuertemente endeudados a partir de la década del 70 deben sanear las finanzas públicas equilibrando el sistema de cuentas nacionales. Para demostrar su capacidad para responder a los compromisos adquiridos deben someterse al monitoreo periódico de los organismos internacionales de crédito. La disciplina con que los gobiernos acepten aplicar los paquetes de medidas que les son sugeridos por estos organismos es la condición para certificar que se trata de un país 'creíble' y por tanto viable para las inversiones provenientes del exterior. Estas 'medidas' apuntan a generar mayores facilidades para la inversión de capitales, tensando al límite las condiciones sociales y políticas que garantizan la gobernabilidad.

- La concentración de *Condiciones Generales de la Producción* (CGP) es asimismo un factor decisivo, teniendo en cuenta la relación que existe entre las infraestructuras y productividad. Los países centrales, como resultado de su propia historia, cuentan con una mayor densidad de inversión en infraestructuras por metro cuadrado de territorio, condición que se expresa como tendido de líneas férreas, terminales aéreas y portuarias, vialidades, puentes, canales, sistemas de generación y transmisión de energía, sistemas de comunicación, etc. Como resultado de la acumulación histórica de la inversión en condiciones generales, estas regiones cuentan con una enorme variedad, cantidad y calidad de infraestructuras, ofreciendo condiciones difíciles de equiparar en los países periféricos.

Difícilmente los países emergentes puedan proveer condiciones equivalentes. Sin embargo, las obras desarrolladas por los estados durante la etapa sustitutiva presenta en algunos lugares condiciones razonables, existiendo el caso de otras ventajas comparativas de tal importancia que vuelven rentable la construcción de estas condiciones, incorporando un nuevo atractivo para la localización que es el de contar con infraestructuras totalmente nuevas. En la etapa

anterior, la provisión de condiciones generales era asumida por el Estado como una inversión a pérdida. En el contexto de la globalización en cambio, el sector privado tiende a interesarse tanto por su construcción como por su gerenciamiento.

Puede señalarse también la importancia de las Condiciones Generales de la Reproducción (CGR), entendidas como el conjunto de prestaciones y equipamientos que toma a su cargo el Estado para garantizar la reproducción ampliada de la vida. La existencia de escuelas, hospitales, centros culturales, deportivos y recreativos tiene una incidencia fundamental sobre el estado sanitario y educativo de los trabajadores y sus familias, condición que incide sobre la productividad del trabajo. Una mayor y más sofisticada oferta de estas condiciones ofrece mayores garantías de sustentabilidad de la estructura política y social (estabilidad política, disciplina social). Estas condiciones generales inciden sobre el desarrollo tecnológico, en aquellos casos donde la investigación científica y tecnológica se articula con la estructura educativa siendo, en la actualidad, determinante para la elección de la localización de ciertos procesos donde la capacitación de los recursos humanos y la existencia de un contexto tecnológico sofisticado son indispensables para el desarrollo de la innovación⁵.

Asumiendo que el desarrollo de estas condiciones generales ha sido determinante para el desarrollo industrial de los países centrales, en la actualidad, los costos impositivos y salariales indirectos que se agregan a los costos de producción como condición para garantizar el sostenimiento de este complejo soporte de infraestructuras y equipamientos, resultan inconvenientes para garantizar la competitividad de los productos en un mercado global, convirtiéndose en uno de los principales factores de desarraigo de gran parte de las empresas de los países centrales.

5 Demás está señalar que la mayoría de los países europeos cuentan con condiciones ventajosas, tanto por la inversión histórica en el desarrollo de estas condiciones generales como por la densidad de población, que concentra aparatos productivos y mercados dentro de territorios relativamente reducidos. No deja de ser interesante constatar cómo las áreas más afectadas por los bombardeos durante la Segunda Guerra Mundial dieron lugar a mayores inversiones durante la posguerra, logrando que el desarrollo de sus nuevas infraestructuras las colocara en una situación ventajosa para las nuevas localizaciones industriales respecto de las regiones que no experimentaron esa destrucción. Los países (y ciudades) de América del Norte también ofrecen excelentes condiciones generales, sin embargo, su localización puede experimentar evoluciones, como en el caso del desarrollo de la industria informática, donde la cercanía de algunos centros universitarios dio lugar a un nuevo sistema de asentamientos industriales que generó el desarrollo de nuevas áreas urbanas.

Una eventual nueva localización, en el contexto de un país periférico, puede encontrar condiciones de desarrollo de las infraestructuras y equipamientos razonables, sin padecer por ello de una carga tributaria equivalente a la exigida en los países centrales. Para el capital, lo razonable se presenta frente a lo óptimo como una oportunidad interesante, que permite agregar un nuevo fragmento de ganancia a la conformación de la renta.

- Una nueva localización puede encontrar condiciones *físico-ambientales más favorables*, sobre todo en áreas que no han padecido durante periodos prolongados los efectos de la contaminación industrial. Estas posibles localizaciones no deben, por lo tanto, cargar en su estructura de costos el financiamiento de medidas preventivas o compensatorias que en los países centrales se han vuelto sumamente costosas.

- Contar con la *proximidad de sus principales insumos* logrando un significativo abaratamiento del transporte, en la medida que el desarrollo de una parte del proceso industrial permite reducir el volumen y estandarizar el formato utilizado para trasladar materias primas. Tal es el caso de la industria aceitera, principal *commodity* de las exportaciones argentinas, cuya producción tiende a aproximarse a las áreas de producción de granos (maíz, soja).

- La *proximidad de grandes mercados consumidores* es en el presente un factor de enorme significación. Considerando que el incremento de la población en los países de la periferia y su concentración en torno de grandes conglomerados urbanos define la presencia de mercados sumamente atractivos, el capital tiene en general interés en localizar inversiones tanto productivas como en distribución y servicios. Este interés se extiende a la producción e intercambio de bienes inmuebles, como la vivienda, que obliga a desarrollar por lo menos una parte de su producción en el sitio.

El reconocimiento de un mercado local de dimensiones fundamentaba, ya en la década del 60, la apertura de filiales de las grandes empresas multinacionales. En ese entonces, la concreción de convenios regionales de libre comercio (como en el caso de la ALALC) determinó la apertura de filiales en países como Brasil o Argentina. Vale la pena analizar el caso del Brasil, donde el tamaño del mercado dentro de su propia frontera garantiza por sí mismo absorber un alto porcentaje de la producción prevista para la región.

- La existencia de una *estructura industrial consolidada* provee condiciones técnicas indispensables para el desarrollo de procesos industriales, como la existencia de un contexto tecnológico capaz de garantizar una estructura de apoyo

logístico de la producción (servicios, mantenimiento, reparaciones) difícil de resolver en el marco de la misma fábrica.

En algunos de estos ‘mercados emergentes’, la existencia de un desarrollo industrial anterior puede proveer estas condiciones, despertando incluso el interés por una eventual puesta en valor de la capacidad productiva instalada. Una primera dimensión puede referirse a la recuperación y puesta en valor de los bienes de capital. Es, por ejemplo, el caso de algunas empresas automotrices radicadas en Argentina durante la década del 60, que en el marco de la inflación y la crisis política de mediados de los años 70 fueron desestimadas por las casas centrales, transfiriendo sus activos a grupos económicos locales (grandes proveedores o clientes) y que desagregaron los procesos productivos en una enorme red de productores de autopartes. En la actualidad el proceso se invierte y las firmas internacionales retoman el control de sus fábricas.

Esta tradición industrial induce la existencia de una oferta de mano de obra capacitada. El capital mirará con interés los sitios donde puede encontrar que un operario y su contexto estén en condiciones de encarar procesos productivos en condiciones semejantes a la de los países centrales. Esta condición se torna decisiva cuando se asocia a la posibilidad de una disminución de los costos de mano de obra y, por tanto, al incremento de la plusvalía incorporando una nueva porción de valor a la conformación de la renta.

Si la realidad política y económica de países como Corea o China o la instalación de empresas maquiladoras sobre la línea de frontera entre México y EEUU permite que el valor del salario sea más bajo, la productividad de los trabajadores de los países centrales deberá realizar enormes progresos para compensar esta ventaja que ofrecen algunos de los denominados países emergentes. Lo cierto es que en la actualidad constatamos que el capital emigra hacia estas nuevas realidades emergentes, masificando por ejemplo la producción de electrodomésticos fabricados en China, que grandes cadenas de supermercados como Carrefour compran en cantidad y distribuyen por todo el mundo a un precio bajo.

- *Condiciones fiscales.* La baja carga tributaria, la existencia de ventajas arancelarias, impositivas, subsidios o mecanismos de compensación, constituyen asimismo factores determinantes en la decisión de estos posibles cambios de localización. Frecuentemente, se presenta el caso de un posible inversor involucrado en una suerte de subasta en la que los gobiernos (nacionales - locales) ofrecen todo tipo de ventajas, buscando atraer una fábrica que genere empleo. Paradójicamente, la mayoría de estas nuevas fábricas generan muy poco em-

pleo, de modo que los municipios que en la disputa por la posible radicación le han donado la tierra, han realizado trabajos de acondicionamiento, le han aproximado las infraestructuras y lo han eximido del pago de tasas e impuestos, se ven obligados a absorber los costos de los servicios que le prestan habiendo logrado un bajo impacto sobre la generación de los ansiados puestos de trabajo.

Si bien este conjunto de condiciones (ventajas comparativas), en algunos casos, puede resultar favorables a la radicación de empresas fuera de los países centrales, la posibilidad de concretar estas inversiones requiere que estos países (ciudades o regiones) realicen enormes esfuerzos para reproducir, en términos adecuados, aquellas condiciones que se presentaban como adversas. Deben, por tanto, lograr una razonable concentración de condiciones generales para la producción y la reproducción, promover el desarrollo tecnológico, la capacitación de la mano de obra y el incremento de la productividad, debiendo asimismo implementar políticas tendientes a garantizar la *estabilidad monetaria*, el control de la inflación, etc.

- Un *contexto político-institucional* que garantice condiciones estables a las inversiones, procesando la conflictualidad social a través de un razonable sistema de instituciones, leyes y procedimientos.

Si bien esta condición no está asegurada en los países centrales, como lo demuestra el caso de Italia donde las tormentas políticas son frecuentes, estos países dan prueba de una gran continuidad. En algunos casos, por la hegemonía de una determinada corriente política, en otros por la alternancia de dos partidos principales, los ciclos de la vida política no dejan de garantizar un eficaz sistema de intermediaciones institucionales que garantizan la gobernabilidad.

La situación política de los denominados países emergentes, se presenta más tormentosa. Considerando que no siempre el sistema institucional es estable y que las modalidades adoptadas no se ajustan al sistema de instituciones reconocidas como democráticas, el capital exige que, por lo menos, quede garantizada la continuidad jurídica de sus contratos. En el contexto de la globalización, los organismos internacionales no tienen otra alternativa que aceptar que las diferentes realidades locales dan lugar a diversas formas de gobierno. Han desarrollado, por lo tanto, parámetros de evaluación de la gobernabilidad y del respeto de los derechos humanos, dejando de lado la hipótesis de homogeneizar los sistemas institucionales bajo un mismo formato.

- El desarrollo de *condiciones culturales, ambientales y urbanas* atractivas constituye un parámetro destacado para los cuadros de nivel gerencial que de-

berán fijar en las nuevas localizaciones su residencia. El valor del salario es la principal compensación cuando estas condiciones son adversas, lo que no quita que el interés de la empresa por la sociedad local varíe significativamente en función de los lazos que sus cuadros establezcan con ella.

Volviendo al caso de Argentina de los últimos años, un dato a destacar es la masiva afluencia de cuadros de origen extranjero. Este importante flujo migratorio está constituido por personal calificado (tanto de planta como independiente) que brinda servicios de apoyo (consultores, técnicos, profesionales, administrativos) a las empresas internacionales, con compromisos de radicación temporarios (y viajes periódicos al país de origen) pero que, frecuentemente, se prolongan dentro o fuera de la empresa en la medida que la realidad también ofrece perspectivas de desarrollo individual superiores a las que se ofrecen en los países de origen.

Los atractivos del paisaje y la calidad del espacio urbano juegan un papel fundamental, así como la oferta de actividades y facilidades, culturales, deportivas recreativas y de entretenimiento a las que pueden acceder estos cuadros.

Cabe citar los trabajos de Mickethwait y Wooldridge⁶ respecto de la 'cosmocracia' que identifica a una población de cerca de veinte millones de personas repartidas por diferentes lugares del mundo, con características y estilo de vida cosmopolita, que despliegan una red de vinculaciones a escala global de la que dependen las decisiones de las principales empresas. Como sector que desarrolla una cierta conciencia de sí, cobra especial importancia su deslocalización, en la medida que sus costumbres contribuyen a difundir hábitos y aspiraciones de un estilo de vida cosmopolitas, a la vez que tienden a transferir a toda la sociedad su desarraigo.

Análisis de las diferentes modalidades que puede asumir la radicación de capital

Volviendo sobre la hipótesis de que en determinadas condiciones puede ser atractivo para el capital buscar nuevos horizontes en los que cuente con mejores oportunidades para optimizar sus ganancias, en un segundo análisis interesa relevar las modalidades operativas que asume el capital para concretar estos traslados.

6 Cosmocracia: la nueva elite del mundo globalizado. Publicación original del Financial Times reproducida por el Suplemento Económico del diario Clarín el 4/6/2000

- La primera y más elemental forma de acercamiento es establecer una *intermediación comercial* entre una estructura productiva y un mercado consumidor. La apertura de *oficinas importadoras o representaciones* de las empresas constituye una primera instancia de desarrollo de empresas extranjeras en la economía local. Esta modalidad claramente mercantil, explica el crecimiento de ciudades como Buenos Aires, que a poco de fundada ya centraba su economía en la intermediación de flujos comerciales a través del puerto. Desde las famosas tiendas de importación que a comienzos de siglo permitían que se compraran productos europeos por catálogo (Harrods, Gat & Chaves) a las modernas *trading*, la actividad de estas empresas que relacionan las economías de diferentes países, nos recuerdan que la ciudad tiene otras experiencias de inscripción dentro de órdenes globales. La actividad de estas firmas aporta conocimientos sobre los diferentes mercados, identifica oportunidades de negocios y construye vínculos con sorprendente velocidad.

Puede clasificarse dentro de esta modalidad a las empresas de servicios, responsables de articular operaciones financieras o bursátiles como la compra de acciones o la colocación de fondos o bonos en el mercado internacional de capitales.

Corresponden también a este tipo las empresas especializadas en la exportación de granos, rubro en el que algunas empresas locales adquirieron importancia internacional. Este es el caso del grupo Bunge & Born, que figura entre las principales empresas de *trading* del mundo.

- Una segunda posibilidad es conceder *la representación de una marca*. Los contratos de representación o franquicias permiten que un empresario local desarrolle determinada actividad utilizando una marca a cambio del pago de una suma fija o porcentaje (de la facturación o de las utilidades). El mismo contrato establece la obligación de respetar los estándares operativos y modalidades de acción definidos por la casa central. Esta modalidad permite a muchas empresas desarrollar actividades en otros países y percibir por ellas una renta, sin haber realizado inversiones específicas y sin correr grandes riesgos.

Sin duda, esta es una de las modalidades más difundidas en la actualidad y la que más contribuye a la creación de un sentimiento de cultura global, en tanto las grandes marcas expanden su presencia institucional obteniendo ganancias significativas sobre la base del desarrollo de empresarios locales.

Esta modalidad es particularmente difundida en el desarrollo de empresas de comidas rápidas como Mac Donalds, de cadenas hoteleras como Hilton, empresas de turismo, o en la producción de medicamentos (industria farma-

cética). En los últimos años esta modalidad se ha desarrollado en el mercado inmobiliario (Richard Ellis), servicios de consultoría (Arthur Andersen, Cooper & Libran, Ernst & Young, etc.), considerando que los nuevos clientes globales, tienden a identificar el prestigio de grandes firmas como garantía de la aplicación de los estándares internacionales de calidad y eficiencia.

- Cuando el volumen de negocios (actual o potencial) lo justifica, algunas firmas optan por habilitar *filiales de la empresa*. En este nivel el compromiso pasa a ser mayor, en tanto supone la radicación de una porción del capital en el desarrollo de la actividad local.

El caso de la industria automotriz es significativo de los flujos y reflujos de esta modalidad de inversión. En la actualidad, el cambio tecnológico permite minimizar los riesgos de este tipo de decisión, constatando que las empresas multinacionales que se radican en el país construyen estructuras administrativas y establecimientos sumamente efímeros, coherentes con la volatilidad que se atribuye al capital como uno de los atributos característicos de la globalización.

- La existencia de nichos de enorme rentabilidad determina el interés de algunas de estas filiales por *instalar sucursales*, dispuestas a disputar la hegemonía del mercado local. Durante la década del 60, cuando la producción nacional estaba protegida por fuertes barreras aduaneras, ésta fue la modalidad que adoptaron algunas grandes firmas multinacionales. En la actualidad, la mayoría de estas empresas han abandonado esta modalidad manteniendo, en algunos casos, la realización de algunas partes del proceso productivo, que ofrece ventajas diferenciales respecto del mercado global. En otros casos funcionan como talleres de ensamblado, *packaging* o como simples importadores de productos que distribuyen a través de los circuitos de comercialización consolidados durante la etapa anterior.

Existe, sin embargo, la experiencia contraria. Es decir, el caso de otras firmas que frente al volumen de negocios que presenta el mercado local encuentran interés en abrir una filial impulsando su desarrollo en función de la dinámica que define el mercado. Es este el caso de grandes cadenas de supermercados como Wal Mart o Carrefour.

La modalidad operativa de la empresa, es un ejemplo significativo del interés del capital por dirigirse a estos mercados. Conscientes de que en un primer momento su competidor es el pequeño comercio, cada tienda define el margen de ganancia sobre los productos en función de los precios de su competencia dentro de su área de influencia, lo que permite la obtención de una

renta extraordinaria. Para Carrefour, por ejemplo, Argentina significa el 11% de su facturación en el mundo pero el 20% de sus ganancias. Con el tiempo el desarrollo de la actividad y de la competencia con otras cadenas equivalentes tiende a ajustar estos márgenes, condición que determina la fusión de las diferentes empresas⁷ o la emigración de la firma que ya no garantiza una renta extraordinaria.

Wal Mart factura en Argentina 458 millones de los 137.000 millones que factura por año en el mundo. Su actividad representa solo el 4% del negocio de supermercados en Argentina, hegemónico por Carrefour que absorbe el 35% de la facturación mientras otras cadenas absorben el 61% restante. Después de un primer momento en que la competencia apuntaba a los pequeños comercios de barrio, en la actualidad la competencia entre cadenas llevó a un proceso de compras y fusiones. Carrefour fusionada a escala mundial con Promodes con una facturación conjunta de 55.000 millones ha pasado a ser la escolta de Wal Mart a nivel mundial. En Argentina, este grupo se ha fusionado con las cadenas Norte, Tía y Día, facturando en conjunto más de 4.500 millones de dólares por año.

El negocio tiene, sin embargo, diferentes alternativas de realización, en algunos casos predomina la importancia del margen de utilidad, en otros la masa de capital en circulación, apoyados sobre el negocio financiero de diferir el costo de un *stock* que se vende al contado. Una tercera alternativa es poner en valor al metro cuadrado de góndola, cobrando un derecho por ofrecer la mercadería dentro del establecimiento y beneficiarse con la convocatoria de la cadena.

La desregulación aduanera permite hoy que estas cadenas comercialicen productos de las procedencias más diversas. La industria local y sus sistemas de distribución deben competir con estas cadenas que importan grandes volúmenes adquiridos en el mercado global. Es de destacar que frecuentemente estas cadenas imponen los niveles de calidad, induciendo la consolidación de estándares internacionales (homogéneos) a todas las empresas que pretendan incorporarse a los circuitos de comercialización de los que se proveen.

- Como desarrollo de esta modalidad existen cadenas de distribución que tienden a *incorporar talleres locales al circuito de producción de sus propios productos*. Por ejemplo, es el caso de Decathlon, empresa francesa de artículos depor-

7 Este fenómeno ocurre actualmente. Por ejemplo, Carrefour a escala internacional se ha fusionado con Promodes y a nivel local con Norte, Tía y Día.

tivos (perteneciente a las cadenas de tiendas Auchan). La marca busca alcanzar ventajas competitivas fabricando una serie de productos apoyados en la capacidad de la estructura productiva local. Trabaja sobre la base de diseños y calidades claramente predeterminados, que una vez producidos se comercializan en sus bocas de expendio distribuidas por el mundo. Es de destacar que esta asociación encuentra como interlocutor, en la mayoría de los casos, a pequeños talleres artesanales o manufactureros, inscritos en lo que José Luis Coraggio caracterizaría como economía popular.

- Para una empresa internacional una manera de acortar camino *es asociarse con una empresa local*. En este caso la inversión se produce sobre una actividad de probada eficacia en el mercado local, que frecuentemente acude al capital internacional necesitado de respaldo para encarar las estrategias de crecimiento (incorporación de capital, tecnología, prestigio) a que la fuerza la competencia con firmas internacionales⁸. Ha sido este el caso de la mayor parte de las firmas alimenticias, petroleras y textiles que lograron sobrevivir a los cambios que imponía la globalización. Ha sido asimismo el caso de algunas empresas constructoras, que desarrollan esta forma de asociación en torno a emprendimientos concretos.

Es de señalar que el empresariado local cumple un papel muy activo en la conformación de estas formas de asociación, desplegando una variada gama de actividades tendientes a establecer vínculos que terminen asociándolos con el capital internacional.

- En algunos casos estas formas de asociación terminan despertando el interés del capital internacional por *comprar empresas locales*, potenciando el prestigio de su marca (que puede ser mantenida o suplantada por otras de prestigio internacional), la capacidad productiva instalada (que frecuentemente se integra al circuito productivo desplegado en el mundo por la firma) y un mercado potencial probado (que en la mayoría de los casos es superior al cubierto por la capacidad productiva de la empresa nacional).

- En los últimos años se ha asistido al desarrollo de una forma de negocio consistente en adquirir empresas nacionales, reorganizarlas en función de las potencialidades del mercado al que se dirigen para luego venderlas a firmas internacionales en el marco de un circuito de colocación de fondos en áreas de oportunidad. Este el caso del grupo Exxel, que en la actualidad conforma uno

⁸ También se ha dado el caso de empresas que se asocian o se venden, frente a la imposibilidad de competir con una firma más poderosa.

de los *holdings* más activos y diversificados de la economía local⁹, adquiriendo el carácter de ‘niña de los sueños’ de la mayor parte de los empresarios locales que, en general, no aspiran a otra cosa que finalmente vender su empresa al grupo Exxel y retirarse a gastar el dinero obtenido en el marco de una vida más tranquila que la que padece un industrial argentino.

Esta modalidad de compra de empresas coincide en algunos casos con grandes procesos de concentración de la oferta (monopólica). Este ha sido el caso de la fusión y compra de empresas de medicina prepaga, encarado por el grupo Exxel al adquirir Galeno, Medicus y Tim, que concentran más del 60% del mercado.

- Evidentemente, este tipo de operación se transfiere fácilmente al mercado financiero, siendo la mayor parte de estas operaciones *la colocación de acciones en manos de fondos de inversión* (fondos de inversión, fondos de pensión, AFP, etc.). Como en el caso anterior, la globalización ha desarrollado un vasto sistema de firmas consultoras, intermediarias, analistas de mercado, aseguradores de riesgo, especializadas en promover estos contactos y garantizar que los inversores podrán obtener con estas colocaciones un margen de ganancia superior a los que se ofrecen en plaza.

Sin lugar a dudas, la experiencia más notable en la transformación de la actividad inmobiliaria ha sido la del grupo IRSA, que a comienzos de la década del 90 transformó una antigua empresa de importación de electrodomésticos en una sociedad desarrolladora inmobiliaria. La novedad consistía en que la empresa cotizaba en bolsa, condición que la diferenciaba de las demás empresas de plaza. Dirigida por un grupo de gente muy joven, la empresa se lanzó a encarar grandes emprendimientos inmobiliarios, comprando un número importante de grandes predios en el centro de la ciudad. Su repentina aparición generó una enorme expectativa en el mercado, fortaleciendo su perfil de gran empresa frente a sus ahorristas. La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento vinculó a estos empresarios con importantes centros financieros de Nueva York, logrando interesar a George Soros que adquirió el 15% del paquete accionario. Con esta contribución de fondos, obtenidos a tasa de interés americana (4 ó 5%) e invertidos a la tasa local (12 ó 13%), la empresa pa-

9 El grupo Exxel, en cuya conformación confluyen fondos de ahorro americanos incluyendo instituciones como la Universidad de Harvard, es propietario de TIM GALENO Y LIFE (empresas de medicina prepaga), MUSIMUNDO (audio y electrónica), SUPERMERCADOS NORTE, VENTURA (electrodomésticos) CONIGLIO (ropa de niños), EDCADASSA (depósitos fiscales de los aeropuertos) entre otras.

só de la compra de suelo urbano a adquirir grandes establecimientos rurales (estancias), comprando asimismo la mayor parte de los *shopping centers* de la ciudad.

A esta altura la prensa ya consideraba que el banquero Soros tenía un proyecto oligopólico sobre la Argentina, de modo que sus opiniones (presentando dudas respecto a las características del proceso de globalización) en el marco de la conferencia de Davos adquirieron en los medios locales una trascendencia enorme.

En la actualidad se afirma que Soros ha vendido su porcentaje de participación a la banca Morgan, lo que no quita que sus socios locales sigan manejando la empresa con relativa libertad gracias a que mantienen el porcentaje necesario para hegemonizar las decisiones, conservando la credibilidad frente a sus inversores. Su última participación en el proceso privatizador le adjudicó el control del Banco Hipotecario Nacional, institución sobre la que centran su política de créditos hipotecarios para los próximos años.

Puede hasta aquí afirmarse que la economía global y la local cuentan con una amplia gama de alternativas para vincularse dentro de lo que podríamos identificar como el sector privado. Como es lógico esperar, la participación del Estado no juega un rol pasivo en el marco de estos procesos, pudiendo identificarse también modalidades de articulación entre la inversión internacional y el Estado.

Para comenzar la reflexión debemos recordar que la crisis del modelo sustitutivo determinó la irrupción de una profunda conflictividad política, cayendo sobre el Estado la responsabilidad de encontrar ideas o soluciones y aplicarlas en el ámbito local.

En este contexto cobra especial interés el papel desempeñado por los organismos multilaterales de crédito, que durante la crisis del modelo sustitutivo promovieron la contratación de deuda (pública y privada) y posteriormente, en función de la capacidad de cobro de esa deuda, supervisan el desarrollo de las diferentes economías nacionales imponiendo un recetario de medidas que homogeneizan las condiciones de los diferentes países en función de las necesidades del mercado global.

Asistimos, en los últimos 15 años, a las operaciones de colocación de bonos y de otras formas de financiamiento del sector público que incrementaron notablemente la deuda¹⁰.

10 En 1976 era de 7000 millones, en 1982 de 40.000, en 1989 de 60.000; en 1995 de 100.000 y en la actualidad se afirma que está próxima a los 160.000 millones.

Como consecuencia se reiteraron las misiones de monitoreo de la economía nacional implementadas por los organismos multilaterales de crédito. Los nuevos financiamientos fueron condicionados a la aplicación de medidas anti-inflacionarias, de reestructuración estatal, ajuste, desregulación, apertura de mercados, privatización, etc.; medidas asumidas como la garantía del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado.

Interesa, por lo tanto, identificar otras modalidades de acoplamiento entre el capital global y local en las que la intervención del Estado adquiere un papel protagónico para lograr la contribución del capital internacional al desarrollo de la economía local, contribución que tiene como requisito garantizar al capital la obtención de una renta extraordinaria.

Siguiendo con la hipótesis de la existencia de un margen de contradicción entre los intereses del Estado en los países centrales y el capital que busca desentenderse de los costos suplementarios que le imponen estos Estados, se presentan algunas dudas respecto a la lógica que subyace en los organismos internacionales de crédito. Analizando sus intervenciones cabe preguntarse si las medidas (recetas) que proponen sistemáticamente a los países periféricos fortalecen la tendencia de desarraigo del capital que lo lleva a abandonar los países centrales en búsqueda de nuevas áreas de oportunidad, o a desalentarlas, en tanto los Estados de los países centrales están interesados en mantener las inversiones dentro de sus territorios. Considerando que estos organismos responden a las políticas definidas por los Estados miembro, se puede pensar que en última instancia no apuntan a promover un efectivo desarrollo de los países deudores sino a la reducción del gasto y la contención social, financiando sólo la implementación de políticas sociales compensatorias.

La presentación de José Luis Coraggio en este mismo libro, abunda sobre el papel de estos organismos multilaterales y los contenidos de sus recetas, por lo que consideraré este punto como tratado volviendo sobre la descripción de las diferentes modalidades que asume la radicación de capitales, analizando el caso particular de la articulación entre el capital internacional y el Estado.

En términos generales, puede afirmarse que la articulación del capital internacional con el Estado retoma la mayoría de las modalidades ya descritas, pero por tratarse de un interlocutor que responde a una lógica no económica sino política, éstas adquieren matices particulares.

- La *concesión de servicios públicos* es una forma de recuperación de una capacidad productiva existente. Si bien contractualmente su concesión se parece al caso de las empresas que venden sus instalaciones, el carácter monopólico de es-

tas empresas de servicio con tarifas predeterminadas y clientela cautiva les asigna condiciones particulares respecto de la obtención de una renta extraordinaria.

Observando la privatización de estas empresas en el contexto argentino constatamos que los grupos económicos locales juegan un papel decisivo durante el desarrollo de los procesos licitatorios. Tras largos años de interacción como contratistas del Estado, los principales grupos económicos cuentan con una enorme experiencia en el manejo de procesos licitatorios. Utilizaron su enorme influencia sobre el poder público para impulsar una política de privatizaciones. Participaron en las discusiones previas y en la conformación de los *data-rum* en las que se ajustaban la redacción de los pliegos. Participaron del armado de las propuestas saliendo a la búsqueda de socios internacionales. Conformaron con ellos uniones transitorias de empresas, presentándose en las diferentes licitaciones de las que resultaron, finalmente, ganadores y socios adjudicatarios de las concesiones. Fueron, además, vendedores de sus porcentajes de participación en las empresas por valores mucho más altos de los que habían invertido o comprometido en la conformación de las ofertas. La mayor parte de estos empresarios locales obtuvieron ganancias extraordinarias por su participación en el proceso privatizador, garantizando que la transferencia de estos bienes al capital internacional se produzca en condiciones suficientemente ventajosas como para despertar el interés de estos inversores.

En el caso argentino estas transacciones implicaron por ejemplo la concesión de las líneas estatales de aviación (Austral y Aerolíneas Argentinas) a la empresa estatal española Iberia, que a su vez vendió parte del paquete a la empresa estadounidense American Airlines, que después de un tiempo de explotación desistió de la operación dejando a ambas aerolíneas al borde de la quiebra. Para tener una idea de los costos sociales basta señalar que durante este periodo el deterioro de las condiciones de la empresa determinó un notable incremento del número de incidentes (a veces de accidentes) por fallas mecánicas en los aparatos.

Se privatizaron asimismo las empresas de provisión de agua, recayendo la concesión del servicio sobre el consorcio conformado por la empresa francesa Lionaise des Eaux (vinculada con la constructora Dumais) asociada al grupo económico de la familia Soldati¹¹ que vendió su participación en la empresa.

11 Grupo Comercial del Plata, propietario entre otras cosas de empresas constructoras, petroleras e inmobiliarias. Participa en el paquete accionario de canal 11 (Telefé) y es propietaria, entre otras empresas, del parque de diversiones ubicado en la zona del Tigre que forma parte del emprendimiento del Tren de la Costa. Su participación fue significativa en los procesos licitatorios del agua y los teléfonos.

Se privatizaron los servicios telefónicos, dividiendo la prestación en todo el país en dos zonas (repartiendo el mercado incluso en el gran Buenos Aires), de las que salieron beneficiados dos grupos de empresas estatales: Telefónica de España y Telecom de Francia asociada esta segunda al ya mencionado grupo Soldati, que vendió su participación dadas sus necesidades de financiamiento para participar en la licitación del servicio de aguas.

Fueron asimismo privatizados los servicios de trenes urbanos y de carga, la empresa de correos, la explotación de terminales portuarias, aeroportuarias y de autobuses; la construcción de autopistas, el mantenimiento de rutas, la provisión y distribución de energía, el traslado y distribución de gas, la explotación de subterráneos, la recolección de residuos, la automatización del catastro, el cobro de impuestos, entre otras, encontrando en casi todos los casos situaciones análogas.

La mayoría de estas privatizaciones se encuentra en proceso de renegociación, que en todos los casos implica un análisis del cuadro tarifario, reformulación del plan de obras y prolongación del plazo de la concesión.

- Semejante al caso anterior ha sido la *subasta de empresas o bienes del Estado*, que, a diferencia de las concesiones, suponen un traslado de dominio de una parte del patrimonio del Estado. Dentro de esta categoría puede por ejemplo analizarse la venta de los canales de televisión, en el marco de la eliminación del marco normativo que prohibía la existencia de complejos multimedia. En la actualidad el peso adquirido por estas empresas poseedoras de medios gráficos y audiovisuales, ha instalado nuevos protagonistas definiendo un nuevo espacio público, de propiedad privada en el que se dirimen las grandes decisiones del Estado. El caso del multimedia Clarín que asocia al diario de mayor tirada de Latinoamérica con las empresas del cubano Max Canosa y el grupo mexicano Televisa. Semejante es el caso del multimedia América, que en poco tiempo transformó a un empresario textil medio en zar de la televisión y propietario de la concesión de aeropuertos, en sociedad con la empresa estatal italiana que administra el aeropuerto de Milán. En estos últimos días se ha difundido la noticia de la adquisición del 80% del paquete accionario de América TV, por el grupo Torneos y Competencias.

Por último, el canal 11 es controlado por un conglomerado de empresas entre las que asume un papel protagónico el grupo Soldati, que como señaláramos forma parte de las empresas concesionarias entre otras cosas del agua y de los teléfonos.

De más está señalar que la aparición de los mismos protagonistas en uno y otro tablero, advierte sobre la existencia de una complicada malla de relaciones que vincula al poder económico con el poder político, facilitando la transferencia de importantes aparatos de propiedad del Estado al sector privado.

Paradójicamente, el papel asumido por los grupos económicos argentinos marca una decisión sin fisuras por facilitar la apertura al capital internacional, siendo difícil rescatar experiencias de empresarios que hayan apuntado a controlar algún resorte de poder estratégico, reconociendo su importancia para el desarrollo de un capitalismo de carácter nacional¹². Solo puede mencionarse el caso del grupo mendocino Pescarmona, que intentó (al menos por un tiempo) controlar las líneas ferroviarias de carga que conectan con Chile y Brasil (Buenos Aires al Pacífico - BAP), proceso en el que fue derrotado por una empresa brasileña, que tras adquirir los ramales correspondientes en Chile y en Brasil, terminó comprando a Pescarmona la concesión de las líneas argentinas del Ferrocarril San Martín y Urquiza (BAP).

Otro ejemplo notable fue la privatización de la empresa petrolera nacional YPF, asumida en un primer momento por un grupo empresario de carácter nacional, pero que tras la muerte de su principal dirigente en un accidente aéreo por demás extraño, terminó vendiendo el paquete accionario a la empresa española Repsol, pasando a formar parte de uno de los conglomerados de empresas petroleras más importantes del mundo.

La venta de las empresas públicas, en la mayoría de los casos, apuntaba a proveer los recursos que, año a año, faltaban en el momento de cierre de las cuentas fiscales.

- Con una balanza comercial deficitaria y una economía en recesión que enfrenta dificultades para obtener los recursos presupuestados, la emisión de bonos y otras formas de título de deuda ha sido un recurso recurrente para hacer frente a la crisis.

La colocación de estos títulos en los mercados internacionales es la modalidad más frecuente de vinculación del Estado con el gran capital internacional, y por lo tanto un vehículo adecuado para canalizar inversiones hacia estos denominados mercados emergentes.

La confiabilidad de estos bonos se basa en gran medida en los informes elaborados por las misiones de los organismos internacionales de crédito, que evalúan periódicamente la situación fiscal y el avance de la aplicación de las me-

12 Como se suponía en tiempos de la sustitución de importaciones.

didias de saneamiento financiero recomendadas por ellos mismos a los diferentes gobiernos. Los informes elaborados por ciertas conocidas consultoras financieras internacionales¹³, mediante la publicación de análisis de evaluación del riesgo-país, o identificando la existencia de oportunidades de negocios, constituyen otra forma de articulación entre este conjunto de condiciones que a esta altura del análisis pueden ser ya reconocidas como un sistema.

- La incertidumbre respecto del destino de algunos bonos alienta el interés por canjearlos por bienes con un valor concreto y, suelen implementarse operaciones de canje de bonos de deuda pública por bienes (muebles o inmuebles) en el marco de lo que se denomina *capitalización de la deuda*. La mayor parte de las privatizaciones incluyeron un porcentaje de la inversión como canje de títulos, logrando a través de este mecanismo que los bonos adquieren un nuevo valor de venta en el mercado financiero en la medida que inducen una demanda de títulos para realizar a corto plazo.

En algunos casos, esta política tiende a una efectiva recuperación de estos títulos, que contribuye al paulatino achicamiento de la deuda. Pero no es el caso argentino, donde en los últimos 20 años, en el contexto de la aplicación de estas medidas, la deuda sigue creciendo.

La penetración del capital internacional en la realidad local se ha producido casi sin condiciones. Para ser precisos, debería más bien afirmarse que fue promovida por el empresariado local, por la estructura política y por los organismos internacionales de crédito, bajo el supuesto que el incremento de las inversiones fuese la condición indispensable para promover el desarrollo.

A esta altura de los acontecimientos, constatamos que el desarrollo es el fruto de la relación entre necesidades y capacidades de una sociedad y no se mide solamente como expresión del movimiento pasajero de capitales por sobre el territorio.

El empresariado nacional merece una particular apreciación. Sin voluntad empresaria y sin grandeza como para convertir las ventajas competitivas de la sociedad que les dio origen en base de sus estrategias de crecimiento, no han sido otra cosa que agentes de la descapitalización, siendo tal el pavor que les produce correr riesgos que ni siquiera han defendido su capacidad de obtener a través del Estado una renta extraordinaria, privilegio que transfirieron al capital internacional aún a costa de perder poder económico y político.

13 Como Glodmand Sachs, Quantitative Trading Advisors, Chicago Board Options Exchange, etc.

Efectos sobre la estructura territorial

Buscando relacionar esta suerte de 'inventario' de condiciones y modalidades que subyacen detrás de las inversiones de capital internacional en la realidad local, intentaremos identificar su articulación con los cambios de la estructura territorial o urbana. Metodológicamente se separan del conjunto de las inversiones, aquellas¹⁴ que afectan bienes raíces.

Dentro de la perspectiva de la inversión, se asume que los bienes raíces están situados en un contexto urbano al que pueden aplicarse el conjunto de razones enumeradas para evaluar su atractivo respecto de otras inversiones equivalentes en los países centrales. Del mismo modo, la inversión en bienes raíces puede resultar de la aplicación de cualquiera de las modalidades operativas identificadas para la radicación de capitales.

Para construir una tipología que nos permita ordenar este universo de intervenciones sobre el espacio urbano recurriremos a la noción de producto inmobiliario, entendiendo como tales al conjunto de construcciones que constituyen soportes inmuebles de procesos de producción, distribución, o consumo (edificios, redes, rutas, etc.). La noción de producto nos refiere a un sistema productivo que le da existencia y a un mercado comprador que le asigna determinado valor en función de sus atributos.

La observación de cambios a través de la aparición de nuevos productos, en algunos casos, puede implicar la construcción de estos soportes materiales, pero en otros simplemente la transformación (remodelación, decoración, adecuación o resignificación) de edificaciones existentes a las que se cambian los usos o las modalidades operativas que las convierten en otros productos.

Como en los tiempos de la revolución industrial, el desarrollo científico y tecnológico se articula con nuevas condiciones políticas y sociales, permitiendo que el capital incremente su capacidad de transformar la realidad y de subordinarla a sus determinaciones. El espacio urbano es muy sensible a estas transformaciones, verificándose a muy corto plazo la impronta de estos cambios sobre la estructura de la ciudad.

La globalización tomada como la expresión más significativa para denominar el nuevo contexto, tiene la característica de vincular con enorme agilidad territorios que posteriormente tiende a integrar. El transporte y las comunicaciones son instrumentos fundamentales del desarrollo de esta lógica y, por lo

14 O aquella parte de las inversiones.

tanto, especialmente proclives a incorporar transformaciones tecnológicas que optimizan su eficacia para desarrollar esa función, rentabilizando la transformación (construcción, ampliación, remodelación) de las infraestructuras que le sirven de soporte.

En el caso de Buenos Aires, la principal determinación ha sido la privatización de las terminales portuarias, concesionadas a firmas internacionales especializadas en esta actividad. Puede identificarse al puerto como un producto atractivo para las inversiones internacionales cuyo movimiento (actual y proyectado) da garantías de gran rentabilidad. La modalidad adoptada fue concesionar por separado los cinco diferentes muelles que conforman el puerto de Buenos Aires, con el supuesto que la diversificación de los operadores garantizaría la competencia y por lo tanto el incremento de la productividad del puerto.

Las empresas demolieron casi la totalidad de las instalaciones existentes, liberando el campo para el desplazamiento de unas 30 grúas pórtico. La nueva infraestructura incrementó el movimiento de 300 mil a 2 millones de *containers* por año, acortando el tiempo de permanencia en el puerto de tres días a 6 horas.

Un estibador local Exolgan¹⁵ impulsó nuevas inversiones sobre el puerto de Avellaneda (continuo al de Buenos Aires) asociado a la empresa municipal que maneja el puerto de Hamburgo, obteniendo estándares y rendimientos superiores a los de las terminales del puerto de Buenos Aires con el que desarrolla una competencia feroz.

El área portuaria, próxima al centro de la ciudad, ha sido el escenario de una actividad inusual, presionando sobre la política urbana en reclamo de mayores superficies y mejores vías de acceso. Ha presionado también sobre la realización de trabajos de dragado y participado en la elaboración de un proyecto de ampliación del puerto.

La generalización del uso de contenedores, que simplifican la maniobra y los sistemas de stock, ha planteado la necesidad de abrir grandes vacíos dentro de la trama urbana y habilitarlos como playas de ruptura de cargas. Los centros logísticos tienden a concentrar la distribución de mercancías, siendo sus principales usuarios las grandes cadenas de supermercados. La oferta de suelo, galpón, frío, o depósitos robotizados, etc., convoca una multitud de empresas que prestan servicios tanto a la carga, como a los operarios y a los camiones. La in-

15 Empresa perteneciente a Alfredo Román.

versión en estos espacios ha dado lugar a un nuevo producto inmobiliario (centro logístico) cuya rentabilidad surge del alquiler de espacios a los diferentes usuarios y prestadores de servicios.

El mismo grupo económico que maneja el puerto de Avellaneda, a través de la empresa Román, ha logrado controlar grandes superficies de tierra pública y privada en los alrededores de las áreas portuarias, habilitando centros logísticos de distribución en puntos estratégicos del gran Buenos Aires.

Ya ha sido señalada la necesidad de proveer condiciones generales adecuadas como un requisito indispensable para canalizar una corriente de inversión sobre la ciudad.

Sin embargo, en las condiciones actuales, la operación de las infraestructuras se presenta como un producto en sí mismo, despertando el interés de los inversores internacionales, que ven en torno a este negocio una oportunidad de producir grandes ganancias.

La concesión de autopistas por peaje, por ejemplo, es un producto que ha despertado gran interés entre los grupos inversores nacionales e internacionales, asociando al mismo negocio la construcción de la infraestructura, su mantenimiento y la administración de los flujos de circulación durante el tiempo que dure la concesión. La recuperación de los costos mediante el cobro del peaje agrega a este negocio un importante componente de financiamiento.

La construcción de un nuevo sistema de autopistas de acceso ha generado una profunda transformación de la estructura circulatoria metropolitana, ha modificado los tiempos y la calidad de los desplazamientos, transformando sustancialmente las lógicas de localización dentro de este territorio.

La conformación de los grupos inversores fusiona a empresas locales con amplia experiencia en la realización de obras públicas, con empresas internacionales de los orígenes más diversos. Tal es el caso de la empresa constructora Benito Roggio, asociada en la explotación del Acceso Oeste con capitales brasileños, mexicanos y malayos. La Autopista del Sol (Norte), que asocia al grupo Macri con la empresa italiana Impregilo, tuvo la particularidad de condicionar el cobro de peajes a la terminación de la obra, parámetro que motivó la aceleración de los trabajos que fueron terminados en tiempo récord¹⁶.

La explotación de la red de agua es otro producto que ha despertado el interés de operadores internacionales asociados con grupos económicos locales.

16 Fueron realizadas obras de gran envergadura terminando la construcción de más de 100 km de autopista (incluyendo trabajos de ensanche, construcción y remodelación de puentes) en menos de un año.

En el momento de la licitación, la empresa ganadora¹⁷ expuso un ambicioso plan de obras, que incluía el mejoramiento de la red existente, la expansión a nuevas áreas de servicio y la construcción de una moderna planta de tratamiento de aguas servidas¹⁸. A casi 10 años de la firma del contrato, la operación se ha centrado en la refuncionalización de la red existente, la construcción de un río subterráneo de provisión de agua a la zona oeste, demorando el proyecto de construcción de la planta de tratamiento. Los estudios respecto de la evolución de este contrato, constatan que a través de las sucesivas renegociaciones, la empresa ha logrado incrementar la tarifa y reducir el plan de obras.

La privatización de los servicios de gas, electricidad, telefonía, etc., reitera este cuadro, asociando a grupos locales con capitales internacionales, que encaran trabajos de refuncionalización de la red que abastece a un mercado cautivo.

Supuestamente la modernización de estas infraestructuras es condición indispensable para resultar competitivos en las nuevas condiciones tecnológicas en que se desarrolla la economía global. José Luis Coraggio señala que el sobre costo que debe pagarse por la provisión de estos servicios monopólicos incrementa en gran medida el costo del salario de los trabajadores, bajando la competitividad de la producción nacional (costo país), lo que en términos de desarrollo es un contrasentido.

Sabiendo que la construcción de nuevas infraestructuras –puertos, puentes, rutas, redes, plantas, ductos- o la refuncionalización de las existentes es un requisito fundamental para competir por la radicación de inversiones, no resultaba evidente el interés del capital por tomar a cargo, tanto la construcción como el financiamiento de estas obras, ni la facilidad con que las empresas internacionales se asociaban con un grupo local aprovechando de su capacidad de *lobby* para incidir sobre las adjudicaciones.

La construcción de nuevas vías de acceso dio lugar a una nueva tendencia de ocupación del espacio suburbano. Paralelamente, la aplicación de políticas anti-inflacionarias repercutió sobre el acceso de los sectores medios al crédito. El nuevo contexto derivó en una rápida expansión del parque automotor así como en una modificación de la oferta de nuevos productos residenciales.

17 Concesionada a la empresa francesa Lionais de Eaux asociada a la argentina Comercial de Plata perteneciente al grupo Soldati.

18 Actualmente se vuelcan crudas al Río de la Plata.

No es casual ver el interés de un mismo grupo empresario (Macri) que se posiciona como fabricante de automóviles (Fiat-Peugeot), concesionario de un peaje y desarrollador inmobiliario, situación que en menor medida repiten los concesionarios de la autopista a La Plata (Aragón, Servente, Roggio), creando la empresa SICSA, desarrolladora inmobiliaria.

Las nuevas vías de acceso definen nuevas pautas de localización de los establecimientos industriales, interesados en establecerse en aquellos puntos donde coinciden un eje vial y un curso de agua. El parque industrial es el producto inmobiliario que reúne las mejores condiciones para localizar una planta productiva. Un contexto ambiental adecuado, ajustando a los estándares sanitarios exigidos en el mercado global a las exportaciones.

Fábricas blancas, higiénicas, transparentes, rodeadas de parques, fuentes y playas de estacionamiento, equipadas con tecnologías limpias, precisas, seguras, eficientes, son el nuevo ámbito de producción de las grandes marcas. La cercanía de laboratorios y centros de investigación, así como la accesibilidad a mejores servicios (restaurantes, hoteles, bancos, etc.) son atributos que definen criterios de localización de las nuevas fábricas.

Analizando el PBI provincial se destaca el crecimiento de la actividad productiva en la zona norte de la segunda corona, denominada camino del Mercosur por la proximidad del puente internacional y a la ruta 14 que concentra el tránsito con Uruguay y Brasil. La presencia del parque industrial Pilar ha incidido sobre este indicador liderando en los últimos 10 años el proceso de relocalización de las plantas de las principales firmas. No es, sin embargo, tan significativa la cifra en términos de empleo, permaneciendo la máxima concentración de puestos de trabajo sobre la infraestructura obsoleta de la primera corona.

Las formas de comercialización también experimentan cambios profundos. La expansión de las grandes cadenas de supermercados tiende a estandarizar los productos que se exponen en sus góndolas y anaqueles: las tecnologías de comercialización estructuradas a partir de la 'compra compulsiva' apuestan a la capacidad de seducción de los productos (diseño, *packaging*) pero sobre todo al prestigio y reconocimiento de las grandes marcas. La necesidad de estar presentes en la vida cotidiana de la gente, tanto a nivel consciente como inconsciente, lleva a las principales marcas a desarrollar enormes campañas de publicidad, que van desde un imponente despliegue de carteles y propagandas, al incremento del número de eventos patrocinados por *sponsors* apoyados sobre la extraordinaria capacidad de la televisión para penetrar la vida doméstica.

Como producto inmobiliario, las grandes cadenas se hicieron presentes reproduciendo patrones de localización del suburbio europeo y norteamericano. Grandes tendidos de sombra rodeados de grandes playas de estacionamiento, en proximidad de los accesos a un curso de grandes ejes viales. Como competencia, las cadenas locales desarrollaron formas de supermercadismo en las zonas densas de la ciudad, donde se concentraban los sectores con mayor poder adquisitivo. El envío a domicilio (*delivery*) reemplazó a las grandes playas de estacionamiento, desarrollando nuevos sistemas de transporte de mercaderías. En un tercer momento, la disputa por los mercados llevó a la fusión de las diferentes cadenas. Hoy desarrollan una compleja red de supermercados extendidos por toda la ciudad respondiendo a tipologías muy diversas.

Los técnicos en comercialización han concebido un nuevo producto inmobiliario: *los paseos de compras*, gigantescas máquinas de vender que, reproduciendo la estética de la televisión, son utilizados por la gente como nuevos centros de barrio. Con una inversión promedio de entre 30 y 50 millones de dólares, su aparición marca un salto en la envergadura de las intervenciones urbanas. Los primeros surgen como una expansión del negocio de los supermercados¹⁹. Una segunda generación es resultado de la asociación de la empresa constructora de un gran grupo económico²⁰ con un comercializador de locales.

En un tercer momento, la paulatina sofisticación de estos centros comerciales lleva a desarrollar su dimensión lúdica, dando origen a un nuevo producto inmobiliario: los centros de entretenimiento concebidos en torno a la necesidad de utilizar el tiempo libre. El Patio Bullrich, uno de los primeros *shopping* urbanos, propiedad de la firma constructora Maccarone, inicia el desarrollo del negocio de los entretenimientos como respuesta a la dura competencia a que debía hacer frente a los otros supermercados. La experiencia y las asociaciones establecidas con empresas americanas de entretenimientos, lo llevaron a reiterar la apuesta abriendo un centro (*showcenter*) en Haedo cercano a la traza del acceso oeste y otro (*Family Park*) sobre la traza del acceso norte. Últimamente, pese a que el resultado de estos negocios no ha sido el esperado, este grupo tiende a asociarse en el negocio de entretenimientos con el grupo Soldati, propietario de un gran parque de diversiones en la zona norte (Parque de la Costa) vinculado al desarrollo de una operación inmobiliaria en torno una línea de fe-

19 El primer *Shopping Soleil* perteneciente a Carrefour y el segundo Unicenter perteneciente a capitales chilenos (Poltman) dueños de la cadena de supermercados Jumbo.

20 Sade- Perez Companc.

rrocarril (Tren de la Costa).

La reaparición del cine y de nuevas manifestaciones virtuales, está abriendo nuevas posibilidades de inversión compitiendo por el control del mercado local empresas de origen americano (*Disney Entertainment*) y australiano (*Village*).

Cambios en las formas de comercialización y en los sistemas de crédito surgen a los consumidores en una cotidianidad poblada de nuevos productos: electrodomésticos que inducen nuevas costumbres; automotores que modifican el sentido del espacio y del tiempo; medios audiovisuales que agilizan la información, difunden modelos de vida, proponen nuevos imaginarios. Un nuevo contexto en el que el deseo determina los comportamientos individuales y colectivos con una enorme capacidad de transformación cultural y social.

La apertura de las nuevas vías de acceso ha determinado la localización de otros productos inmobiliarios. Un nuevo tipo de suburbio crece en torno a estas vialidades, combinando parques industriales, centros administrativos y comerciales, condominios residenciales, colegios, hospitales y universidades, áreas deportivas, culturales y recreativas. Todas tienen en común el carácter privado de las inversiones y el dar origen a una inmensa valorización en el traspaso del suelo rural a urbano²¹.

La oferta de nuevas urbanizaciones no ha sido, sin embargo, iniciativa de grandes grupos económicos, sino que como proceso contó en sus orígenes con el protagonismo de pequeños y medianos empresarios.

Argentina era un país en el que por más de 20 años los inmuebles se compraron al contado, la baja proporción de propiedades grabadas por una deuda hipotecaria define un nicho de interés para el desarrollo de una nueva dinámica inmobiliaria.

Consolidada la vigencia de nuevos patrones de consumo del espacio urbano, los principales grupos económicos argentinos, asociados con empresas o fondos de inversión internacionales, decidieron ocupar ese espacio lanzándose al desarrollo de fraccionamientos suburbanos. Ha sido este el caso de IRSA que ya hemos mencionado, del grupo Pérez Companc que crea Alto Palermo, del grupo Macri (Creurban), Soldati (Tren de la Costa) y Roggio (Benito Roggio).

En los últimos tiempos, el grupo económico encabezado por Roberto Constantini ha desarrollado una empresa desarrolladora (Consultatio) que en-

21 En un plazo sumamente breve (5 o 6 años) llega a multiplicar hasta 10 veces el precio del suelo de los ábsides urbanos.

para un proyecto de gran envergadura, como la creación de una nueva ciudad satélite (Nordelta) en uno de los extremos de la autopista del sol (Acceso Norte). La mayoría de estos emprendimientos asocian un grupo económico local con un fondo de inversión (nacionales o internacionales) canalizando el financiamiento a través de un compromiso fiduciario.

Los edificios de oficinas son, además, un producto sumamente dinámico. A diferencia de otros productos su localización permaneció en los alrededores del centro de la ciudad. Frente a la dificultad para resolver dentro de la antigua parcelaria edificios con plantas de 1500m², la implementación del proyecto de Puerto Madero abrió un área de oportunidad para las nuevas construcciones. En primer lugar, la habilitación de 180.000 m² de *loft*, instalaron una nueva fisonomía de oficinas como producto del reciclado de los viejos galpones portuarios. Dos emprendimientos que vincularon al grupo Bunge & Born con Citycorp reiteraron la tipología de edificio torre en los alrededores de Puerto Madero. Se trata de las torres Buchardo y República (actual sede de la empresa telefónica). La empresa Loma Negra del grupo Fortabat construyó en la misma zona su sede empresaria. El diario La Nación y Cargill desarrollan dos nuevos emprendimientos, sumándose sobre el área de Catalinas, dos torres de Consultatio (Constantini), una de Irsa y otra del Banco de Boston. Dentro de los predios de Puerto Madero, la primera torre fue construida por Irsa y Benito Roggio como sede de la empresa Telecom, siguiendo en orden la construcción del hotel Hilton (franquicia asumida por el señor Gonzales, empresario surgido del auge de la televisión por cable) a los que se agregan varios proyectos, en su mayoría encarados por desarrolladores locales asociados a firmas internacionales.

La tendencia a comprometerse con las áreas consolidadas de alta densidad persiste entre los desarrolladores inmobiliarios, que siguen identificando al edificio en torre de departamentos como el producto más eficaz desde el punto de vista inmobiliario. La mayor parte de las empresas constructoras, vinculadas a desarrolladores inmobiliarios como Irsa, reproducen la mecánica de construir financiando la operación con un compromiso fiduciario que toma a cargo las hipotecas.

En el contexto de una ciudad que ha desarrollado alrededor de las altas densidades un modo de vida netamente urbano, la idea de mudarse a un barrio periférico cuestiona cuáles serán las tendencias inmobiliarias en el mediano y largo plazo. Frente a la conjunción de nuevos emprendimientos en torno a las autopistas, se presenta un nuevo tipo de configuraciones (*shoppings*, torres, supermercados, *delivery*) en torno a los subterráneos.

Cambios en los hábitos alimentarios, toma de conciencia respecto al cuidado del cuerpo, se contraponen con el incremento del *stress* y con los efectos del consumo regular de productos nocivos. Los avances de la medicina tienden a compensar estos desajustes, posibilitando un paulatino incremento de la 'expectativa de vida' (calculada en 110 años en el 2010).

La reducción de la edad límite para jubilarse, de la semana y de la jornada laboral, ubican en los albores de un nuevo 'estilo de vida' en el que se desdibuja el trabajo y abunda el tiempo libre.

La cuestión ambiental, la nueva vecindad, la posibilidad de desarrollar otros modos de vida definen al contexto de la residencia como el principal argumento de venta en el nuevo suburbio. La seguridad, la distancia, la falta de centralidad, son las principales dudas sobre las que prevalecen ciertos patrones tradicionales. Ambas ofertas tratan de compensar sus desventajas: estimulando la aparición de nuevos centros y mayores complejidades en los nuevos emprendimientos de las áreas suburbanas, o dando importancia a las vistas sobre excelentes paisajes, a la proximidad a los parques e incorporando áreas de servicios, deportivas, parqueizadas, como parte de una propiedad común de las nuevas construcciones verticales.

La necesidad de ocupar el tiempo, de millones de individuos cargados de información y de imágenes, sedientos de nuevas experiencias y emociones, da lugar a escala internacional, a la expansión del turismo. El crecimiento de los intercambios (comerciales, culturales, sociales, recreativos, etc.) así como la búsqueda de una posible evasión de una cotidianidad tensa, ha permitido que la ciudad crezca como nuevo destino turístico de envergadura. La construcción del producto hotel ha sido una de las expresiones más dinámicas del nuevo contexto. Desarrollando en principio la modalidad de franquicias (Hilton, Four Seasons), ha crecido poco a poco con la localización de cadenas que adquieren hoteles existentes como el Marriot Plaza, construyen otros nuevos interesados en la explotación de su propia marca (Sheraton, Holiday Inn, Accor) se asocian con capitales locales (Aoky-Ganzabal en el hotel Caesar Park) e incluso implementan operaciones de capitalización de deuda como el hotel Intercontinental, o el Hyatt del empresario egipcio Pharaon.

El negocio hotelero se proyecta sobre la realización de ferias y congresos. Los grandes centros de convención se presentan como productos de interés para el capital global que compitiendo irrumpen sobre la realidad local. Es el caso de los hoteles Sheraton y Hilton que construyen enormes centros de convenciones y de la firma americana Ogden, que remodela el predio ferial de la tra-

dicional Sociedad Rural en Palermo, habilitando un enorme centro de exposiciones capaz de albergar ferias y convenciones.

La aparición de nuevos equipamientos de gran dimensión en el seno de la trama urbana plantea asimismo una discusión sobre las alteraciones de la vida cotidiana que impone la transformación de la ciudad al introducir los productos de la nueva cultura global urbana.

Deseo, crédito y salario estructuran entre sí la llave de la pertenencia. Sujeción, presión y alienación: la dura cuenta que se paga a corto plazo.

Prolongación de la adolescencia, disminución de la natalidad, retraso de la concepción, conforman un contexto de gente más suelta, con mayor movilidad y determinación, dispuestas a explorar nuevas identidades, a discutir la problemática del género, a institucionalizar novedosas formas de relación, más libres, abiertas y efímeras. Modalidades de pareja y de familia, que no requieren un nuevo tipo de vivienda, definen nuevos parámetros de localización y de comportamiento urbano.

Por lo tanto, puede concluirse que las transformaciones existen, que se expresan territorialmente y que existen nexos, mecanismos concretos, que desarrollan las condiciones para que sean posibles.

Del análisis de las formas de expresión, surge que los productos se insertan sobre el territorio de manera diversa, reconociendo una tendencia a regenerar (complejizar) la trama urbana existente y otra que combina los productos en el marco de nuevos patrones de urbanización seguramente más efímeros y por lo tanto, más depredadores.

Sin embargo, no resulta evidente que la presencia del capital desarrollando emprendimientos no implique, necesariamente, progreso. Más bien tendemos a sospechar que las ventajas diferenciales que fundamentan su venida tienden a invertir el sentido de la ventaja, abriendo posibilidades de ganancia extraordinaria que para los argentinos termina siendo pérdida.

Por el contrario, los países centrales ponen condiciones al desarrollo de estos vínculos, convirtiendo sus potencialidades en regulaciones, de modo que el interés legítimo por invertir en función de sus mercados, derive en mecanismos concretos de acumulación de riqueza en manos del Estado, que pueda ser después distribuida con procedimientos eficaces con una racionalidad política que de prioridad a los intereses de los más necesitados.

Surgen dudas respecto del carácter global de los capitales, descubriendo que en su mayor parte guardan fidelidad con el país donde se localiza su casa matriz. Viendo con frecuencia la acción de personeros de estos Estados

ejerciendo presión sobre el gobierno local en defensa de los intereses de sus paisanos.

Para concluir expresaremos algo que, para el momento, resulto obvio: el proceso de globalización no es lineal, presenta contradicciones, sus efectos no tienen siempre la misma expresión porque resultan de la articulación de tendencias globales con realidades locales, síntesis, que una primera aproximación parece expresar con una enorme homogeneidad, pero que en su desarrollo posterior genera procesos muy heterogéneos.

Las cosas que están pasando no son iguales pero son bastante parecidas. La forma como se articulan con la realidad local es la única esperanza de que no siempre tengan el mismo sentido.

Si se reconoce que estas cosas que pasan son el resultado del despliegue de una lógica social que reproducen actores concretos, queda claro que el progreso de los pueblos no va a ser resultado del juego del capital dentro de su propia lógica.

Otros procesos

Uno de indicadores del consumo es el incremento de la producción de residuos. En medio de inmensos volúmenes de desechos, se advierte la presencia de personas que los juntan, reciclan y atesoran. Objetos, vehículos y máquinas son reciclados por otro sistema productivo, montado sobre material de rezago: edificios, fábricas, fragmentos de ciudad deteriorados albergan sectores sociales desechados: un modelo social depredador que no permite el acceso de todos a los beneficios de las transformaciones. Una sociedad que evoluciona a diferentes velocidades, que permite a ciertos sectores (con mayor poder adquisitivo) acceder a productos capaces de modificar incluso sus comportamientos, mientras otros sectores relegados se aferran a estructuras del pasado, como única alternativa para garantizar su subsistencia.

Desintegración, aislamiento, desarraigo, depresión, desinterés, pérdida de identidad, son algunos de los procesos que pueden detectarse detrás del incremento del alcoholismo, la drogadicción, la fármaco dependencia.

Como garante de la gobernabilidad del sistema se espera que el Estado tome a su cargo los efectos 'no deseados' de estas transformaciones, pero conminado a incorporar criterios de ajuste que implican la transferencia al sector privado de sus principales fuentes de recursos.

Ineficaz para dar respuestas estructurales, el Estado se limita a implementar políticas compensatorias cuyo efecto no va más allá de la contención de una conflictividad creciente. El cambio social y tecnológico que convoca a una parte de la población y reniega de otra, sus segmentos más frágiles: viejos, niños, discapacitados, enfermos, desempleados.

Una evolución que adquiere para los diferentes sectores, distintos sentidos dentro de una relación pautada por la segmentación del mercado y la dificultad de acceso a un puesto de trabajo.

Por todas estas razones interesa preguntarse, ¿por qué en el marco de determinadas condiciones, el aporte de la ciencia y la tecnología parecería incrementarse? y, ¿en qué medida estas transformaciones contribuyen a un efectivo progreso?

Instrumentos de transformación del espacio urbano; presencia y operatividad en América Latina

Manuel Herce

Lo más honesto que puedo hacer es hablarles desde la perspectiva de mi propia práctica profesional en la última década en varias ciudades latinoamericanas (Bogotá, Río de Janeiro, Sao Paulo, San Salvador, Managua, Córdoba, etc.), comparando las experiencias en ellas y, desde la óptica de mi actividad principal en Barcelona (España).

La excelente exposición que Carrión ha realizado resume un modo de entender nuestra ciudad, sus problemas y tendencias, así como los instrumentos de intervención, en la que no se puede más que estar de acuerdo. Quizá sea en el tema de la operatividad e implementación de esos instrumentos, en el que sea preciso una reflexión más matizada a la luz de la realidad de la ciudad latinoamericana. A ello me voy a referir, centrándome en cuatro aspectos:

- El plan en un contexto de competitividad entre ciudades, de afirmación de la propia existencia y de amortiguamiento de crecientes problemas sociales.
- La ciudad de las redes y la ciudad de las oportunidades. La transformación de infraestructuras y los procesos de privatización.
- La ciudad de la desigualdad. El espacio público como renta colectiva. El desafío de la recuperación de centros y periferias.
- La administración municipal como gestor del cambio. Organización política y recursos técnicos.

Centrándome en estos cuatro temas, que son facetas de uno solo, he de decir que no soy muy optimista con respecto a la capacidad actual de la ciudad lati-

noamericana de asumir la responsabilidad que le corresponde en la resolución de su futuro; más descorazonado me muestro cuando observo, en casi todos los foros especializados, que no se debaten los problemas reales de la ciudad, sino el cómo éstos quedan deformados desde la perspectiva de una excesiva obsesión por la globalización, vista en forma maniquea, como panacea o como moderno profeta de Apocalipsis. Por eso, y a pesar del título global de este seminario, voy a centrarme más modestamente en los temas que he enunciado, en la conciencia de que las consecuencias de la denominada globalización tan solo aportan un enmarcamiento nuevo de los viejos problemas y, posiblemente, algunos buenos instrumentos de trabajo.

La ciudad como proyecto, la ciudad con plan La propia identidad y la imagen que se quiere proyectar

Una ciudad que quiere estar conectada en el mundo de las redes, que quiere crear riqueza, que pretende existir en el mundo de la globalización, es una ciudad que debe tener identidad; en el sentido que debe ser capaz de mostrar a los demás sus peculiaridades y sus proyectos. En qué quiere centrar sus esfuerzos, cuáles son sus potencialidades, cómo va a resolver sus problemas.

El modo de explicarlo, de explicárselo a sí misma para actuar en consecuencia, es la explicitación de sus planes y proyectos en forma creíble y operativa. La ciudad ha de tener proyectos; proyectos que se encadenen en programas públicos innovadores, ilusionadores colectivamente y que se refieran a sus auténticos problemas y oportunidades. Y la suma de esos proyectos es el plan, una apuesta por el futuro organizada desde el presente.

Pero, ¿qué tipo de plan? Desde hace tiempo se asiste al desmontaje de la planificación convencional, la de la zonificación y los planes maestros de manejo del suelo. La falta de operatividad, la actitud pasiva de la administración que se limitaba a señalar unas reglas del juego y esperar la iniciativa de los particulares, no era el mejor método para cambiar el estado de cosas. El paradigma del planeamiento de la zonificación, cuya finalidad era señalar una forma organizativa de la ciudad a largo plazo, no ha podido ni ser capaz de adaptar sus determinaciones a los profundos cambios sociológicos y tecnológicos habidos en nuestras ciudades.

Esa desconfianza en el planeamiento, la certeza de su inoperatividad como instrumento de transformación, ha dado paso a una nueva manera de en-

tender la ciudad como gestión; gestión de los problemas cotidianos y gestión de proyectos de transformación. Pero, hay que detenerse con un poco de seriedad en el modelo de ciudad, en el proyecto de ciudad, en lo que ello está significando.

El paradigma de planeamiento ha sido sustituido por el paradigma de la gestión. En el peor de los casos como antítesis uno del otro; gestionar no solo desde la ausencia de plan, sino desde la liberación de facto del uso del suelo. Y en el mejor de los casos, gestionar desde programas consensuados a través de la planificación estratégica.

La mayoría de las ciudades latinoamericanas han apostado por la metodología de planificación estratégica, y hasta existe una asociación de ciudades con esta metodología de intervención. Planificación estratégica que debe mostrar su eficacia como método de detección de carencias y estrangulamientos; en la detección e impulso de programas y acciones (latentes o en marcha) relacionados con las oportunidades de la ciudad. Que debe introducir con operatividad programas sociales y económicos en el planeamiento de la ciudad; y, sobre todo, aprovechar su potente capacidad de *marketing* para ilusionar a los ciudadanos y a los medios de comunicación en torno a esos programas y proyectos, en forma que se acabe arrastrando en ello a organismos de otras esferas de la administración.

¿Son estos nuestros planes estratégicos? Sinceramente, en muy pocos casos se asemejan a ese modelo. Si se comparan los planes estratégicos de nuestras ciudades, se observarán las mismas matrices de puntos fuertes y débiles, los mismos objetivos genéricos, y sobre todo la misma ausencia de proyectos urbanos formulados en términos de programación, costes y dificultades. Y esta apariencia de planes justifica una gestión desbalanceada, discontinua y puramente coyunturalista. Junto a ello, sí que se ha logrado una cierta movilización de la sociedad civil, lo que en ausencia de objetivos concretos conlleva graves riesgos de desilusión colectiva.

La reforma y transformación de nuestras ciudades necesitan planes. Planes que pueden adoptar la metodología de análisis y consenso de la planificación estratégica, pero planes con contenido. Y para ello han de aunar cuando menos cuatro características con los calificativos de: normativos, operativos, estratégicos y prácticos.

Normativos, porque han de expresarse en planos, las formas de ocupación del territorio que se desean, los espacios que se han de proteger, los lugares donde centralizar esfuerzos y acciones. La pérdida de la dimensión formal en nues-

tros planes es preocupante, porque implica la ignorancia respecto al aprovechamiento de las condiciones geográficas, culturales y ambientales del territorio de una ciudad; y en esas condiciones, ¿dónde queda la afirmación de la propia existencia? En América Latina, donde más de un tercio de la ocupación del espacio se hace al margen de los procesos establecidos legalmente, solo faltaría que se abandonara todo marco de referencia.

Operativos, porque han de servir ya, a corto plazo; han de poder transformarse en proyectos (o formarse a partir de proyectos) con incidencia real sobre la población y el territorio. Proyectos de articulación espacial, proyectos de recuperación del espacio público, proyectos de espacios de afirmación cultural, proyectos de reactivación económica o reinserción social, proyectos ambientales y proyectos de *marketing* de la propia ciudad. Pero proyectos posibles, no meras promesas de coyunturalidad electoral; posibles porque se han analizado sus condiciones de partida y su coste, se han aunado los esfuerzos sociales de impulso y se han sentado en el propio planeamiento los compromisos y fórmulas de gestión para su realización.

Estratégicos, porque esos proyectos han de servir a los objetivos de la ciudad y se han de apoyar en oportunidades existentes o provocadas. Alguien ha definido lo estratégico como el territorio de coincidencia de la necesidad y la oportunidad, una excelente definición.

Y, finalmente prácticos, sencillos, con las determinaciones precisas y los proyectos claros, sin necesitar de dilatados periodos de redacción y tramitación. Que fijen los espacios y objetivos de actuación y admitan todo tipo de adaptaciones en su propia realización según los avatares del 'proyecto'; cuya eficacia normalmente está más relacionada con el momento que con eternas comprobaciones de ajuste a las disposiciones normativas y a los óptimos formales.

No es difícil entender así el proyecto de ciudad que es un plan, pero requiere de la existencia de una serie de actitudes sociales y políticas que solo comienzan a darse en algunas, pocas, de sus ciudades. Requiere priorizar entre diferentes proyectos y campos de actuación; ser capaz, incluso, de rechazar ciertas oportunidades de inversión tratando de negociar su conversión hacia otras. Y priorizar quiere decir liderar, asumir desde la jefatura de la ciudad el compromiso de la transformación y atraer a la sociedad hacia ello. Y liderar para hacer, es decir poner las condiciones de viabilización de esos proyectos. En los casos latinoamericanos en que hay ciudades con proyecto, se encuentran alcaldes líderes que basan su prestigio en sus realizaciones como tales.

En Barcelona es conocido cómo se creó un proyecto de ciudad a partir de la recuperación de sus espacios públicos y como se lo reformuló a escala de ciudad y se buscó la olimpiada como fuente de recursos para realizarlo. Es, quizá, menos conocido el periodo postolímpico, y la continua generación de programas de impulso de la ciudad; como el aprovechamiento de las estrategias gubernamentales en torno a la integración en las redes europeas de transporte para crear una enorme plataforma logística puerto- aeropuerto; o como las estrategias de reconversión del obsoleto frente marítimo industrial (ya iniciadas con la Villa Olímpica) en un tejido de equipamientos y actividades terciarias de vanguardia, a cuyos efectos pretende también apoyarse en la celebración de un gran evento como el Foro Universal de las Culturas. Pero lo que tiene interés es destacar la continuidad de un proceso y de un proyecto de renovación, el liderazgo largo tiempo ejercido de un alcalde y una misma coalición de gobierno, que ha conllevado una nueva organización de administración de la ciudad y la formación de técnicos planeadores especializados en formas de gestión y en la cultura del proyecto.

La ciudad de las redes. La transformación de infraestructuras y las oportunidades urbanas

La ciudad actual es la ciudad de las redes; un territorio disperso articulado a través de sus conexiones de transporte, de servicios y de comunicaciones. Conjuntos de tejidos autónomos, convertidos en casi una confederación de barrios unidos por infraestructuras y articulada sobre algunos centros surgidos en aquellos lugares privilegiados por esas redes. Territorio profundamente jerarquizado por la centralidad que las redes confieren, y en el que centros y periferias se entremezclan rompiendo el viejo paradigma urbanístico de dentro afuera. Y más aún en ciudades de ustedes, caracterizadas por un continuo desplazamiento geográfico de tejidos urbanos con abandono de los anteriores.

Territorio de la dispersión, donde la mayoría es periferia sin identidad, repitiendo los mismos moldes organizativos correspondientes a la clase social que los ocupa. Periferia cruzada de infraestructuras, que pasan por ella sin diferenciar espacios, y para las que son solo corredores hacia otra parte; pero, paradójicamente, infraestructuras que también son su conexión con el resto de la aglomeración, la puerta de entrada a su potencial identidad.

Una consecuencia de la globalización es que los gobiernos estatales están inmersos en un proceso de renovación de esas infraestructuras, por lo que no es posible su conexión con el resto del sistema. Ahí tenemos la componente de necesidad y oportunidad, en esas reformas infraestructurales que aportarían los recursos suficientes para la recualificación del espacio urbano, para la creación de centralidades, para la valorización de los territorios que atraviesan.

Pero los gobiernos estatales no entienden de eso. Para ellos, las infraestructuras son solamente corredores y tienen solo requerimientos funcionales; el territorio no importa, la ciudad no existe o es un obstáculo a eludir. En el creciente contexto de neoliberalismo que alcanza a la sociedad americana, incluso la operación de reforma infraestructural es una potencial fuente de recursos no solo dedicados a esa propia modernización. Las vías se mejoran mediante concesiones privadas, a las que poca condición se le pone más allá del cumplimiento de unas ciertas condiciones funcionales (sección tipo, barreras de seguridad, señalización) y la mejor ecuación posible tarifa-plazo de concesión.

Han de ser las ciudades, las autoridades que entienden del territorio y que saben las enormes oportunidades que las infraestructuras pueden ofrecer a su paso, las que propongan proyectos urbanos; proyectos que contemplen los requerimientos funcionales de la infraestructura, pero los adapten a las condiciones del lugar y del territorio. Y han de ser las autoridades locales las que los negocien e impongan, desde la legitimidad que da el haberlos incluido en sus planes, el haber movilizado la opinión pública a favor de esa solución y el poder explicar las ventajas que de ello se derivarán.

Sorprendería saber el enorme número de municipios que así lo ha entendido en Europa, y arrastran a la administración del Estado en una tarea de concertación—confrontación—complementariedad. Pero, veamos un ejemplo latinoamericano.

Bogotá enfrenta la construcción de su Avenida Longitudinal de Occidente, y ha abordado la redacción del proyecto con un enfoque metodológico de entendimiento de los grandes ejes viarios y de sus soluciones proyectuales como un gran proyecto de construcción de ciudad. La citada avenida constituirá un anillo de circunvalación de la ciudad, y son de destacar los criterios de planeamiento impuestos previamente al proyecto de la vía: el primero, el de la opción de trazado cercana a la ciudad, incluso en tramos por dentro de la trama urbana, frente a planteamientos ministeriales de alejamiento que hubieran supuesto la pérdida de oportunidades urbanas y la creación de nuevas expectativas urbanísticas al otro lado del río Bogotá. La segunda, la de situar los enlaces con la

trama urbana reforzando los espacios de futura centralidad y la creación de nuevas áreas de desarrollo urbano al norte y sur de la ciudad; y la de exigir a esos enlaces, formas circulares y rasantes planas que permitan la edificación para actividades de tipo central. La tercera, la de adoptar una rasante semideprimida en el trecho que atraviesa la trama urbana (totalmente deprimida no es posible por cortar transversalmente el drenaje de la ciudad) y ligeramente elevada en los tramos que serán límite del parque fluvial del río Bogotá. Opciones urbanísticas que se han reflejado en las proyectos y estudios de tráfico, que teniendo en cuenta las estimaciones futuras de demanda, toman medidas de restricciones de entradas y de conjugación con la oferta de una red viaria de apoyo.

La operación muestra su absoluta viabilidad para ser financiada por peaje, y puede crear un paradigma para este tipo de operaciones en áreas urbanas; en la actualidad, no obstante, el proyecto ha caído en manos de las autodenominadas 'bancas de inversión' bajo la asesoría de un cierto grupo para las privatizaciones del *World Bank*, que pretenden 'viabilizarlo' a través de su abaratamiento (obviamente suprimiendo todas las operaciones de mejora urbana y paisajismo).

Otro ejemplo diferente, pero ejemplarizador, es la renovación de la Avenida Brasil que se está abordando en Río de Janeiro. La citada avenida es una autopista construida en los años sesenta que atraviesa la totalidad de ese municipio, con una longitud de 50 km., terminando en el centro de la ciudad. Desde su construcción la ciudad ha crecido sobre ella, siendo en la actualidad un continuo de barrios periféricos. La Prefeitura de la ciudad ha formulado un proyecto de recuperación urbanística basada en algunas premisas: la primera, hacer compatible el carácter de vía rápida de penetración con su urbanidad al paso por los barrios; y para ello prevé proteger las pistas centrales y garantizar en ellas las condiciones de velocidad-capacidad, pero a cambio de convertir sus pistas laterales en auténticas calles de la ciudad y no vías de acceso y distribución como fueron concebidas; el proyecto viario ha ganado separadores arbolados, paseos y veredas para peatones, normalización de soluciones de urbanización y todos los servicios correspondientes. La segunda es la de insertar la vía rápida en el plan de transporte colectivo de la ciudad, con carril *express* para bus en la pista central, paradas de ómnibus con tratamiento formal de penetración de la ciudad sobre la avenida, y creación de tres intercambiadores de transporte en los cruces con las líneas de tren y metro. La última, más importante, crear centralidades en su paso por los barrios, integrando en una misma plaza la parada de ómnibus, pasarelas de peatones, accesos señalizados y un paisajismo es-

pecífico de cada área. La financiación de este proyecto urbano, de una enorme capacidad potencial de mejora urbana, la ha conseguido por préstamo de la banca oficial, negociando contraprestaciones y avales por parte del Estado a cambio de las privatizaciones efectuadas por éste en las autopistas de acceso a la avenida.

Estos son dos buenos ejemplos de asunción de protagonismo y responsabilidad en el aprovechamiento de oportunidades para la ciudad, que contrastan con tantos otros que podríamos citar de destrucción de la ciudad por infraestructuras gestionadas desde organismos ajenos a ellas, y desde la aplicación mimética de una técnica desfasada. Muchas de ellas se hacen desde proyectos y obras financiados por la cooperación de otros países más adelantados que no permiten ya esa técnica salvaje en sus propias ciudades, y entre los que están a menudo presentes ingenierías españolas ¿por qué no decirlo?

Pero asumir desafíos como los descritos requiere de seres capaces para formular proyectos en términos de ciudad, teniendo en cuenta las características funcionales de las infraestructuras que se pretende aprovechar; de ser hábiles para concertar, en régimen de igualdad, con las potentes maquinarias de poder de los gobiernos estatales, aprovechando la legitimidad del buen hacer y del buen explicarse; y de estar convencidos que la única plusvalía legítima que se debe extraer a la obra es la que se reinvierte en la mejora del espacio que atraviesa y los lugares que crea.

La ciudad de la desigualdad. El espacio público como renta colectiva y como expresión de la dignidad del ciudadano

El proyecto de ciudad es la sumatoria de proyectos con un mismo fin. Y al igual que las redes que conectan, que dan oportunidades o que marginan al espacio por donde pasan, se deben referir a los proyectos recualificadores del espacio urbano.

Para enfrentar la anomia de un tejido urbano depauperado y disperso hay que crear condiciones de centralidad en los barrios. Y condiciones de centralidad no solo quieren decir conectividad, quieren decir sobre todo urbanización capaz de atraer actividad. Urbanización de espacios de la que irradie dignidad, remarcamiento de signos de identidad (culturales, históricos, geográficos); creación de espacios públicos que constituyen un ingreso colectivo de una población para la que si no la ciudad no es más que territorio hostil y necesario.

Pero entender así el espacio público quiere decir, en primer lugar, valorizarlo; no suponerlo como algo singular restringido a ciertas zonas 'nobles' de la ciudad, o como un sobrante del espacio del automóvil. Recuperar las calles como espacio de paseo, de intercambio cultural, de fachada, de actividad económica, y corredor ecológico que liga parques y vaguadas; y no solo simple aparcadero para un sector de la población que, además, puede financiar otras alternativas. Hacer de las plazas lugares de identificación colectiva, espacios simbólicos por su calidad y posición; desterrando su creciente imagen como espacio de la delincuencia durante amplios periodos de tiempo. Poner el acento en su urbanización; en todos los barrios de la ciudad; con fórmulas imaginativas para conseguir recursos.

Y quiere decir también quebrar el paradigma, tan extendido acá, de modernidad asociada a espacios colectivos en lugares específicamente creados, entre edificación en bloques aislados o en contenedores cerrados para centros comerciales. Quiere decir recuperar el papel de la calle con edificación continua, con actividad sobre sus veredas, con plazas creadas sobre el cruce y el ensanchamiento. Espacio creado desde el sector público, no desde la perspectiva de los intereses privados; y una administración más preocupada por conseguir de cada gran operación privada un buen entorno para la ciudad que por discutir trabas burocráticas de discriminación de agentes inversores.

Algunas de sus ciudades han entendido esta enorme capacidad revitalizadora de la ciudadanía y de la igualdad que es el espacio público convirtiéndola en fundamento de su actuación urbana. Río de Janeiro, cuyo programa 'Riocidade' desarrolla una treintena de grandes proyectos de recuperación de espacio público, con una inversión de más de 150 millones de dólares y actuando sobre una superficie de casi un millón de metros cuadrados de calles y plazas, afectando a toda la ciudad, desde espacios centrales a barrios residenciales clásicos como Ipanema o Copacabana, o barrios de periferia como Santa Cruz o Campo Grande. Lo sorprendente es poder comprobar el efecto de estas mejoras de urbanización sobre la creación de actividad económica y la propia vida en las calles.

Con menor volumen de realizaciones, otras ciudades del sur están abordando la recuperación del espacio público como prioridad en sus proyectos urbanos; sobre todo Rosario y algo menos Córdoba en Argentina, o Porto Alegre en Brasil. Se debe recordar la exitosa fórmula de recuperación con patrocinio privado de parques y plazas que desarrolla Buenos Aires, ciudad tradicionalmente preocupada por el espacio público.

No solo a través de la acción directa en urbanización se actúa en recuperación del espacio público. En ciudades donde el autobús llega a cotas cercanas al 70% de los desplazamientos motorizados, no se puede tratar la congestión destinando más espacio al vehículo privado sino regulando la enorme ocupación, y deterioro de espacio, que significa esa movilidad. Las intervenciones de ordenación del transporte público son un excelente instrumento de recuperación de espacio público, a la vez que el mejor instrumento de renta indirecta para la mayoría de la población. Ciudades como Curitiba (Brasil) que es ya un referente obligado en este sentido, o Quito (Ecuador) que puede jactarse con justicia de la eficacia de esa medida en la recuperación de su casco histórico; podría también llegar a ser importante a este respecto la creación del metro de Medellín (Colombia), si sabe extraer de ella el enorme potencial organizador que tiene de la ciudad.

Quizá la operación de recualificación urbana más importante que se está dando en América Latina sea el programa Favela-bairro de la ciudad de Río de Janeiro; su propio nombre resume su objetivo: dotar a las favelas de las condiciones de barrio, recuperar la dignidad de sus habitantes como ciudadanos. Desde 1995 han sido rehabilitadas 115 áreas de favela, alcanzando los beneficios a 160.000 viviendas y cerca de 800.000 hab. Se han invertido 310 millones de dólares en urbanización, creación de calles y plazas, accesos, saneamiento de cauces y alcantarillado, protección de vaguadas y taludes deforestados, etc. Pero lo más importante, es que se han regularizado situaciones de propiedad, con traslado de las edificaciones más comprometidas, dando nombre y numeración a calles y viviendas, recuperando la condición de ciudadanos para personas cuya ausencia de identidad geográfica les excluía del mercado de trabajo. La revitalización privada de las viviendas ha sido la lógica consecuencia y, la utilización del tejido asociativo para las obras y su planeamiento ha sido el embrión de surgimiento de un enorme número de cooperativas e iniciativas de empleo y de asistencia. El BID lo ha declarado programa estrella y ha ampliado el crédito en cuantía análoga para que en los próximos años pueda alcanzar todas las favelas; la CEE está aportando recursos para su extensión o otros barrios marginados no incluidos en el concepto de favela; su programa *Bairrinho* lleva ya renovadas 112 espacios de este tipo.

La organización municipal para la transformación del espacio urbano

Las anteriores reflexiones parecen una mera aplicación del sentido común al espacio urbano, con ánimo de su mejora como lugar de convivencia. Incluso los ejemplos de actuación citados podrían contraponerse a esa sensación de pesimismo expresado al principio. Pero esas ideas sencillas son difíciles de llevar a la práctica, y esos ejemplos son excepcionales en el contexto de la ciudad latinoamericana.

No es posible actuar en la línea marcada sin una adecuación del aparato administrativo de los municipios. En primer lugar, en lo que atañe al propio poder político, no acostumbrado todavía (recién comienza a estar previsto legalmente, y no en todos los países) a la reelección de cargos; condición indispensable de continuidad en una tarea seria de transformación.

El mandato de un solo periodo transcurre a medias entre la toma del poder real y las obras coyunturales para asegurar al sucesor. Se ha hablado de la necesidad de liderazgo en las políticas urbanas, pero se acostumbra el uso de los cargos municipales exclusivamente como trampolín hacia ministerios y senatorías; ¿con qué decisión pueden formularse proyectos urbanos que van a implicar dialécticas de discusión, cuando no confrontación, con propuestas estatales, si se precisa de esos apoyos para la propia carrera política? No es casualidad que la ciudad más veces citada como ejemplo, tenga un alcalde arquitecto, antes secretario de urbanismo, que solo aspira a ser reelegido como tal, consciente que de en ello está gran parte de su credibilidad ciudadana y de su liderazgo.

En segundo lugar, la distribución de competencias en menoscabo de los propios concejos municipales, con frecuente existencia de órganos de administración regional (o estatal cuando la conformación del país es federal) que detentan competencias básicas para el territorio de la ciudad como transportes, o saneamiento de aguas o seguridad ciudadana. Esferas intermedias de la administración que actúan sobre la ciudad, sobre esos elementos claves, desde la óptica de un interés difícil de definir y normalmente como en contraposición de las políticas municipales. Y esferas intermedias de poco peso político en las grandes decisiones territoriales o de inversión, que suele reservarse el Estado.

En tercer lugar la propia organización municipal, que parece estar hecha para la coyuntura. Cámaras legislativas que contrapesan (¿paralizan?) el gobierno municipal, elegidas de forma paralela a la alcaldía, en forma que no se garantiza nunca la mayoría al partido de gobierno. Y organización municipal en secretarías, de las que la de urbanismo no suele ser la que dispone de mayor je-

rarquía o recursos, sino que por el contrario suele estar postergada por la mucho más potente de obras públicas. Y sobrecarga de trabajo burocrático y de control por un exceso de centralización de decisiones, lo que se traduce en servicios técnicos que solo conocen la ciudad de las peticiones de licencias y de los planos privados.

Es difícil formular proyectos urbanos desde esta organización municipal; es frecuente que, en el supuesto de llevarse a cabo, se ejecuten a través de las secretarías de obras donde solo priman, por lo general, criterios de 'eficacia' en el sentido de abaratamiento de costes y plazos, y de sujeción a los criterios técnicos (siempre muy parciales y técnicamente desfasados) de las empresas de servicios públicos (tráfico, alumbrado, drenaje, etc.) La distancia entre los proyectistas y la obra es tal, que difícilmente se forman así técnicos en gestión de proyectos urbanos; la 'eficacia' de la obra hace que en el proceso se pierda la solución formal del proyecto, que acaba siendo un aglutinado de las observaciones de cada empresa de servicios, frecuentemente incluso privatizadas.

Aprender a formular, redactar y gestionar proyectos estratégicos urbanos solo se adquiere con la práctica cotidiana y con la confrontación de resultados con experiencias de otras ciudades. No sirve para ello el urbanismo mercenario de contratación a empresas de otros países, con intereses centrados en recomendar determinados tipos de obras; sí por el contrario las experiencias de conformación de equipos mixtos con técnicos de otras ciudades porque ayuda a la formación de equipos locales. Recientemente, ha recurrido a ella el municipio de Santo André de Sao Paulo, convocando un concurso con la condición de equipos mixtos, con técnicos internacionales, previamente invitados, para el proyecto de 'Nueva centralidad del eje del río Tamanduhey'; y los resultados parecen satisfactorios.

Es preciso comenzar a formular imaginativas formas de organización autónoma de gestión de proyectos urbanos, con gerencias públicas o con sociedades mixtas, que puedan funcionar con autonomía del trabajo cotidiano de las secretarías. Secretarías cuyas competencias precisan de una urgente descentralización, que las aproxime al ciudadano; y en este sentido, las nuevas tecnologías son un excelente instrumento para garantizar su seguimiento y su eficacia en los proyectos de ciudad.

Finalmente, una breve reflexión sobre la formación de técnicos; formación que hemos dicho que se adquiere con la práctica, pero que también requiere un esfuerzo universitario o de ámbito análogo. Existen pocos foros acá donde se estudie y discuta sobre planeamiento y proyectos de ciudad, bastante

ausente de las carreras de arquitectura e ingeniería que forman a los técnicos más presentes luego en la construcción de la ciudad. Es en este campo donde más se podrían aprovechar los recursos de organismos supraestatales y de convenios de cooperación; la Facultad de Arquitectura de Buenos Aires tiene firmado un convenio de colaboración con el Plan Ambiental Urbano del municipio, en forma que problemas relevantes de éste son la base de trabajo de una maestría en proyectos urbanos que desarrolla en colaboración con la Universidad de Barcelona; éste es el tipo de experiencia a que me refiero.

A pesar de mi escepticismo respecto a algunas cosas, debo señalar que las ciudades de América Latina se mueven y pronto estarán en camino de asumir las responsabilidades que su sociedad les exige, porque son ellas las auténticas protagonistas de este desafío, y no los Estados, en el mundo de la globalización.

**Ordenación del territorio,
desarrollo sostenible y planeamiento**
*Reflexiones de un extranjero sobre
la última década y apuntes para el futuro*

José Román Ruiz

Introducción y planteamiento del debate

En los 10 años que tengo viniendo a Ecuador y otros países latinoamericanos, he dedicado mis esfuerzos a la ejecución de los programas de cooperación de vivienda social en centros históricos de la Junta de Andalucía.

La mayor o menor consolidación de estos programas como políticas locales autónomas, ha estado motivada por su propia naturaleza, como programas claves en cualquier política de ciudad. Se ha trabajado contracorriente.

Por diversas circunstancias, personales y relacionadas con el inicio de un nuevo milenio, he querido reflexionar sobre cómo hemos percibido algunos aspectos de la realidad latinoamericana que han condicionado el desarrollo de políticas y programas de ciudad, con los apellidos que se les quiera poner: histórica, consolidada, etc. , pero siempre con un carácter sustentable y un fuerte componente social.

Una reflexión sobre aspectos que desbordan los límites de la ciudad, para afectar a los modelos territoriales y de desarrollo urbano. Que siguen y seguirán condicionando el desarrollo de estas políticas durante las primeras décadas de este milenio, pero que no impiden seguir trabajando en esta línea. La cuestión estará, tras reflexionar sobre ellos, en saber trazar las estrategias más adecuadas.

Primero: no es posible desarrollar efectivamente políticas de ciudades sustentables en situaciones de fuerte desequilibrio territorial

La situación de desequilibrio

La situación que encontramos se caracterizaba por el desequilibrio territorial: altas tasas de crecimiento de las capitales por migración; el abandono de las ciudades medias y la desmembración de las comunidades vinculadas al territorio. La inexistencia o extrema debilidad de las estructuras regionales ¿excepto las indígenas? frente a los grandes polos urbanos.

El abandono del territorio en muchos países latinoamericanos es un asunto de gravedad estratégica, causa de múltiples patologías que en momentos de grave crisis afectan a la propia existencia del Estado-nación.

El territorio se ha visto más como un lugar al que extraer riquezas, con una visión a corto plazo y efectuada desde los grandes polos de desarrollo urbano, que como un territorio con derecho a ser desarrollado integralmente.

Este abandono del territorio, este Estado de una o dos ciudades, ha generado fuertes corrientes migratorias. De un territorio olvidado, sin expectativas de progreso, a ciudades que dejaban de serlo para convertirse en conglomerados urbanos, un término difuso para denominar algo con pocos atributos reconocibles, deshumanizado, sin alma.

Al mismo tiempo, en ese territorio abandonado, las estructuras sociales, productivas, culturales, de nacionalidades y pueblos indígenas, etc. de carácter regional, o en general vinculadas al territorio, se han debilitado, desmembrado, entrado en crisis de identidad, y, en algunos casos, han desaparecido o son irrecuperables.

La necesidad de políticas estatales de desarrollo y estructuración del territorio

Estas situaciones exigen políticas territoriales de Estado. Políticas formuladas desde una visión territorial, que atajen las causas de estos movimientos migratorios o los encaucen adecuadamente, desarrollando el medio rural y las ciudades pequeñas y medianas. Por ejemplo, mediante políticas de desarrollo social y empleo ligadas a la construcción de infraestructuras y equipamiento, como sucedió en España y, con especial intensidad en Andalucía, en los años 70 y 80.

Por lo que hemos tomado buena nota del plan de construcción de caminos rurales incluido en las últimas medidas del gobierno.

En esta visión, no se trataría de coordinar inversiones dispersas de departamentos que las han seleccionado con igual dispersión, sino de desarrollar políticas de Estado concebidas de forma integral y coordinada en origen, desde la definición de los objetivos, los instrumentos, el mutuo beneficio de las distintas acciones, etc., solo de esta manera se podrán componer auténticos planes territoriales. Lo contrario, por mucha coordinación que se pretenda, seguirán siendo acciones aisladas de escasa rentabilidad que no lograrán dar un vuelco a la situación, al ser más débiles que los procesos dominantes, que desperdician esfuerzos y recursos siempre escasos en relación con las necesidades.

La ejecución de estos planes de desarrollo territorial, sentará las bases para que las ciudades receptoras de efectivos puedan abordar políticas de ciudad de carácter sustentable, y, además, pueden tener consecuencias en otros campos no menos importantes:

- en el fortalecimiento de las administraciones locales si se les hace partícipes de estos planes.
- en la creación de estructuras regionales con ciudades cabecera, mediante una planificación adecuada de infraestructuras equipamientos y servicios.
- en los procesos de descentralización administrativa, delegando funciones en delimitación de objetivos y en la ejecución de los planes
- en el desarrollo económico de esos territorios, favorecido por la construcción de infraestructuras regionales.
- en la consolidación del Estado-nación en el conjunto del territorio.

En todos estos planes, el factor ambiental de conservación de los recursos es crucial, quizás el único eje ideológico con capacidad de vertebrarlos. Lo que no significa que aborden actuaciones ambientales de forma exclusiva ni principal.

Segundo: Pero además de estos factores externos, desde el ámbito local no existían políticas de ciudades, apenas una débil crítica teórica, sin alternativas adecuadamente construidas, al tipo de desarrollo urbano que se producía

Los efectos de estas presiones migratorias en la ciudad

Mientras las tasas migratorias que soporte una ciudad sean sustanciales, siempre serán prioritarias las necesidades de infraestructuras básicas que genera el desarrollo urbano.

Desarrollo al que la administración siempre llega tarde, tras el hecho consumado, cuando no queda más que legalizarlo, dotarlo de servicios y reconstruir los sistemas generales de la ciudad. Así no se crea nueva ciudad sino que se aumentan los problemas de la ciudad existente, dificultando, cada vez más, el desarrollo de políticas futuras.

Con tal velocidad y magnitud se desarrollan estos procesos no planificados, que llegan a condicionar y a definir la política urbana.

Estos procesos trasladan a nuestras ciudades problemas que no son de la ciudad, ni siquiera de carácter urbano, aunque se manifieste como tal.

El problema será de crisis económica o de un modelo de desarrollo desequilibrado, que se traslada al ámbito municipal, a la ciudad, que no puede atajar las causas profundas, ni generar recursos para afrontarlo satisfactoriamente. Es un continuo remiendo de un barco que zozobra.

Las ciudades deberían defenderse, y si no pueden, al menos que no lo fomenten, que consideren que este crecimiento en población y extensión no sólo no tiene nada que ver con el desarrollo sino que lo impide.

Pero las grandes operaciones inmobiliarias que se han vinculado a este proceso han hecho de alguna manera a la ciudad, cómplice de su degeneración.

Las grandes operaciones inmobiliarias que se han concertado con la presión migratoria en una primera fase de creación de nuevos centros

Las ciudades están sometidas, en la segunda mitad de siglo, a grandes operaciones inmobiliarias que, en muchos casos, se han concertado con la presión demográfica que sufren.

En un principio, se realizaron operaciones de creación de nuevos centros para las clases acomodadas, envueltos de un oropel de progreso y bienestar. Nueva ciudad con la que estas clases se podían sentir más identificadas, por más moderna y cercana a los modelos urbanos y culturales de referencia.

Pero el negocio no lo ha sido sólo en la nueva ciudad encantada, sino también aunque de distinta manera y en plazos distintos, en la ciudad 'abandonada'. El resultado es un proceso de conversión de las viviendas de los centros históricos o consolidados en tugurios, un negocio lucrativo aunque no lo aparente, la destrucción patrimonial, un atentado a la memoria histórica y, también, la pérdida de un magnífico referente para la recomposición de la ciudad en su conjunto.

Estos procesos parecerían, por la lógica inexorable con la que se concatenan, ser más que coincidentes, necesariamente complementarios y, de alguna manera, si no planificados sí concertados, impulsados, ordenados y 'ordeñados'.

Las últimas tendencias

En la actualidad, el producto dominante en la promoción inmobiliaria, lo constituyen núcleos residenciales planificados con las características de los acuartelamientos.

Núcleos dispersos que se extienden por el territorio, en esos magmas denominados conurbaciones, en las que hay que incluir en la tarjeta de visita un plano guía y las coordenadas GPS, para invitar a un amigo a tu casa. Paquetes autónomos, núcleos monotemáticos, de usos exclusivos, residenciales, comerciales o de servicios. La simplicidad más absoluta, la negación de la ciudad, del espacio público, el despilfarro de recursos en transporte e infraestructuras.

En este punto, no puedo evitar denunciar la inmoralidad que se está cometiendo con los valles de esta ciudad. Una sobreexplotación que generará problemas de todo tipo que sólo podrán apreciarse, en su verdadera magnitud, en unas décadas.

Esto se ha producido con la anuencia institucional, en un ambiente de falta de crítica ciudadana y profesional. Quizá porque los creadores de opinión pública, que cantan las excelencias de la ciudad consolidada, histórica o no, pertenecen a esa clase social que primero abandonó el centro para crear uno nuevo en el norte, ahora son pioneros en la colonización de los valles y dentro de unas décadas, cuando se empiece a sentir la degradación de la calidad de vi-

da en los valles, serán pioneros de otra colonización. Ojalá en esta ocasión le toque a la ciudad histórica, a la ciudad consolidada, la del espacio público, la de la heterogeneidad en la ubicación de sus funciones y sectores sociales, la de los lugares de relación social, la ciudad que crea ciudadanos.

Configurar una crítica militante a este proceso es necesario para hacer reflexionar a las autoridades y las obligue a ser consecuentes, trascendiendo la retórica de los discursos. Hay que frenar contundentemente este proceso, calificado de inmoral por ser un atentado contra la ciudad, cuna de la democracia, del ciudadano frente al súbdito; monumentos a la exclusión social; un despilfarro de recursos; un atentado paisajístico y ambiental; una rémora económica que tendrán que sufragar las futuras haciendas públicas municipales, aunque no hayan estado comprometidos en este proceso, condicionando la aplicación de otras políticas.

Corolario

Los desequilibrios territoriales van indisolublemente unidos a operaciones indeseables de destrucción de ciudad, a modelos de no-ciudad, por el abandono de las políticas públicas urbanas, centradas en atender otros problemas más acuciantes.

Volviendo a la tesis inicial, pongo sobre la mesa la posibilidad real de desarrollar políticas de ciudades sustentables en situaciones de fuerte desequilibrio territorial y con políticas urbanas que, por acción u omisión, sean cómplices de estas operaciones inmobiliarias basadas en el voraz consumo de suelo. O lo que es lo mismo, la sustentabilidad de estas políticas sin un fuerte aporte externo.

Tercero: Pero la presión sobre las ciudades está disminuyendo y parece ser la dinámica dominante en el arranque del próximo milenio, por lo que van a cobrar total vigencia las políticas de recomposición y desarrollo sustentable de nuestras ciudades

En origen, el asunto central que actuó como eje vertebrador temático de estas jornadas fue la constatación del descenso de las tasas migratorias hacia las ciudades en Latinoamérica. Y en consecuencia la hipótesis, y esperamos que no so-

lamente el deseo de unos pocos, de que este factor pudiera ser aprovechado para impulsar un cambio profundo en las políticas urbanas.

Por lo anterior, y aún siendo conscientes de que tardarán en cambiar significativamente las situaciones de emergencia que condicionan las políticas urbanas actuales, podría pensarse en la virtualidad de comenzar a dar pasos desde los municipios para afrontar la acción local de un modo y con una perspectiva distinta.

Para ello es exigido un cambio en los principios que inspiran las políticas urbanas actuales. Adoptando la idea de que el progreso y el bienestar de la población, y el desarrollo equilibrado, son incompatibles con el hipercrecimiento. Y que, por tanto, no deben adoptarse medidas que favorezcan la extensión de la ciudad sino que la dificulten.

¿Cuáles podrían ser los perfiles de trabajo para ir configurando esta nueva política de ciudad?

Un balance crítico

Este balance podría comprender la última década de este milenio, arrancando en 1988 por coincidir con el cambio de administración municipal que le dio un nuevo enfoque a la planificación urbana e inició un conjunto de políticas y actuaciones sobre la ciudad histórica y consolidada que, con sus lógicos altibajos, ha continuado hasta ahora y serían el objeto del balance.

- a. Las diferencias en las políticas desarrolladas en el Centro Histórico de Quito y en el resto de la ciudad.

En el centro histórico tienen más incidencia las políticas públicas de ciudad más avanzadas, al menos en su formulación, mientras en el resto de la ciudad se ha sentido menos el peso de estas políticas públicas y los agentes privados juegan sus cartas con libertad de movimientos.

La realización del Plan Maestro; las actuaciones de rehabilitación del patrimonio monumental; las de infraestructura viaria, veredas, y ordenación del tráfico; las de vivienda social financiadas por la Junta de Andalucía; las de vivienda financiadas con fondos nacionales; y todo el paquete financiado por el BID, Museo de la Ciudad, aparcamientos, operaciones de permeabilidad de manzanas con usos de galerías comerciales y rehabilitación de vivienda.

Todo este paquete diverso justifica un balance, que puede ser uno de los más ricos en conclusiones de Latinoamérica. Su simple enumeración sustenta la afirmación sobre la gran diferencia de estas políticas, por lo que significan como avance, respecto a las aplicadas en el resto de la ciudad que, por el contrario, son las que han consumido más recursos públicos, en términos absolutos y relativos, y el 100% de los privados.

- b. La enorme dispersión de las actuaciones realizadas sobre el Centro Histórico

La inexistencia de un modelo de ciudad, en general y del Centro Histórico en particular, de una política integrada, y todo ello con una estructura administrativa dispersa, ha posibilitado la definición aislada de objetivos, la prevalencia de políticas sectoriales desvinculadas, la superposición de funciones en departamentos actuando aisladamente, a veces con políticas contradictorias y en todo caso no complementarias. Todo ello, creo que ha mermado la capacidad transformadora de ese esfuerzo de inversión y gestión público.

Tras este balance, una filosofía que debería impregnar la nueva política sería su carácter integrador y sustentable.

El carácter sustentable

En origen, este término tiene un fuerte componente medioambiental (relacionar lo esencial de las distintas cartas y declaraciones) lo que no ha impedido una clara identificación con las ideas de los que hemos venido defendiendo la ciudad histórica, la ciudad existente. Su recuperación desde políticas que integren la vivienda, el mantenimiento de la población residente y, por tanto, la acción social sobre esta población desfavorecida, la mejora del espacio público, etc., y todo ello con un fuerte componente participativo del conjunto de la ciudadanía y sus organizaciones de base.

En estos momentos no hay una ideología capaz de vertebrar mejor todo esto que la de la sustentabilidad, aunque las acciones no sean ni exclusiva ni principalmente medioambientales.

La vivienda y el espacio público como ejes de la recomposición de la ciudad

Pero no cualquier forma de hacer vivienda. Me refiero a los programas de vivienda pública de carácter social, que no excluya más que a los que se quieran excluir, que respete como principio irrenunciable a los actuales habitantes, que, por tanto, tendrá que tener un fuerte componente de subsidio y de incorporación de los recursos de todo tipo de los afectados. Y también me refiero a aquellos programas que fomenten, pero no protagonicen las administraciones públicas, las actuaciones de los particulares dirigidas a los sectores medios sujetos de crédito.

Un planeamiento radicalmente distinto al actual

Que tendrán que desarrollar sobre la base de modelos propios, porque al menos en España está cuestionado desde hace años y en proceso de revisión. En cualquier caso hay que apuntar algunas de las ideas sobre las que se va clarificando el debate, tras la crisis de los planes estratégicos, por basarse en la concertación y la casi ausencia de determinaciones físicas:

- Un planeamiento que tiene que partir de la elaboración de un modelo de ciudad, en base al cual se elaboren planes de actuación urbana de menor escala.
- Planes de actuación urbana que integren todos los elementos necesarios para una eficaz acción. Desde la planificación entendida como ordenación, suelo, usos, etc., la vivienda, la acción de desarrollo social y asistencial para la población afectada por estos planes, la recuperación y puesta en valor del espacio público, los equipamientos, las infraestructuras y el transporte, por mencionar los aspectos claves y no necesariamente en orden, lo que dependerá de cada caso.
- Pero siempre, planes que estén participados de forma protagonista por los ciudadanos en sentido amplio, no sólo por los directamente afectados.

En resumen, todo el repertorio de instrumentos de acción urbana sonando al unísono bajo una dirección y con unos mismos objetivos.

Y en la perspectiva de consolidar la ciudad existente, para el nuevo planeamiento, el centro histórico es un magnífico referente pero sólo un referente, ya que estas ideas se formulan pensando en la ciudad en su conjunto.

Una visión de estas características exige una gestión municipal distinta a la que actualmente viene a ser común. Una nueva estructura administrativa para una nueva política de ciudades

La coherencia entre los distintos campos, en el caso de una acción municipal débil o en municipios pequeños, descansaba en el gobierno local, ya sea un ejecutivo nombrado por el alcalde o formado por concejales y presidido por éste. La complejidad actual de la acción de gobierno local, ha hecho que este modelo no garantice la coherencia, lo que se manifiesta en el aumento de la fragmentación y sectorización de la política municipal.

Porque no es suficiente la coordinación desde el nivel político, de acciones diversas, cuyo origen está en departamentos que las ha concebido necesariamente desde visiones parciales.

En este sentido hay que llamar su atención sobre el interés que podría tener analizar, al menos, la experiencia de concentración de funciones que se ha producido en España con el avance de las políticas urbanas locales. Por poner un ejemplo, en España las funciones que aquí desarrollan departamentos y empresas autónomas como: Planificación, Empresa de Obras Públicas con Parques y Jardines, Fondo de Salvamento, Empresa de Centro Histórico, y otras funciones menores de recaudación, las lleva un único departamento desde finales de los años 70. Las Gerencias Municipales de Urbanismo, como se denominan por Ley, tienen un estatuto jurídico difícil de precisar, pero que se sitúa a medio camino entre la administración regular y las empresas públicas. En todo caso, es administración pública, conceden las licencias de obra y tienen el control disciplinario y sancionador, pero tienen su propio personal no necesariamente funcionario, y su propio presupuesto, que integra el común municipal pero gestiona autónomamente.

Este cambio cualitativo nada tiene que ver con una comisión de coordinación de departamentos autónomos para ejecutar acciones, sino que empieza a producir cambios en la concepción integral de las políticas, posibilitando una real participación de la ciudadanía y sus organizaciones en la propia selección y prelación de los objetivos. En las acciones que se proyectan, que se complementan, enriquecen, y apoyan mutuamente durante su aplicación, en la forma de ejecutarlos, etc., proyectando hacia la ciudadanía una imagen de acción global y sólida sobre la ciudad, independientemente de la cuantía de los recursos, ya que me refiero a solidez y credibilidad moral.

Plan urbano ambiental de la ciudad de Buenos Aires

Silvia Marta Fajre

Introducción

Hace medio siglo, el proceso de urbanización a nivel mundial es sostenido y, aunque la tasa está en disminución, en valores absolutos es creciente. En los próximos años se estima que la población urbana mundial se incrementará en 2.500 millones de habitantes.

Latinoamérica no está exenta de este fenómeno y es significativa la metropolización de sus ciudades más importantes.

Entonces, hablar de planificación y gestión urbana en el siglo XXI, es hablar del desafío que presentan estas áreas metropolitanas.

Por otro lado, los cambios operados en el mundo, considerando este nivel metropolitano, han contribuido a materializar el paradigma de la competencia, un solo espacio por el cual se desplaza el capital sin restricciones.

Paradójicamente, esto sólo posibilita la concentración del capital en manos de grupos limitados, que invierten en todo el mundo y en cualquier actividad, eliminando del mercado a los que, en otras épocas, la aglomeración aseguraba un lugar.

En este escenario aparecen las llamadas 'ciudades globales', que integran esta red de negocios del capital y es en ellas en donde se tiende a volcar toda la inversión inmobiliaria y de servicios internacionales.

En el contexto de nuestros países –Latinoamérica– estas tendencias del capital tienden a reforzar la fuerte diferenciación entre las ciudades que conforman la red global y el resto del territorio.

Las autoridades ven al gran inversor como un cliente al que hay que complacer. La inversión de los estados está destinada, en general, a convertir a estas aglomeraciones en centros competitivos, por lo que absorben recursos del resto del espacio nacional, incrementándose la fractura.

El resultado es una dualización de las sociedades nacionales, la que también se manifiesta al interior de las ciudades globales, poniendo en evidencia una clara tendencia a la fragmentación y la diferenciación.

Ahora bien, la misión de elaborar un plan y reorientar la gestión urbana, tiene como objetivo lograr que esta competitividad se produzca en función de la resolución de los problemas de la gente, es decir, que la estrategia para estas ciudades, es formular una compleja ecuación donde los objetivos de competitividad, surjan del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La generación de mayores equipamientos, de espacios emblemáticos y la revalorización de lugares, correctamente seleccionados, puede beneficiar a la competitividad en el plano internacional y esto, a su vez, podrá generar nuevos empleos y mejores condiciones económicas para los habitantes de la ciudad.

Los planes ofrecen muchos aspectos comunes. Sin embargo, me referiré específicamente al caso Buenos Aires ya que aspira a integrar esta red de ciudades globalizadas y encarna con fidelidad los paradigmas citados. Además, está encarando la formulación de su Plan Urbano Ambiental, en el cual se han formulado algunas respuestas y muchas preguntas que se encuentran por resolver.

La situación de Buenos Aires

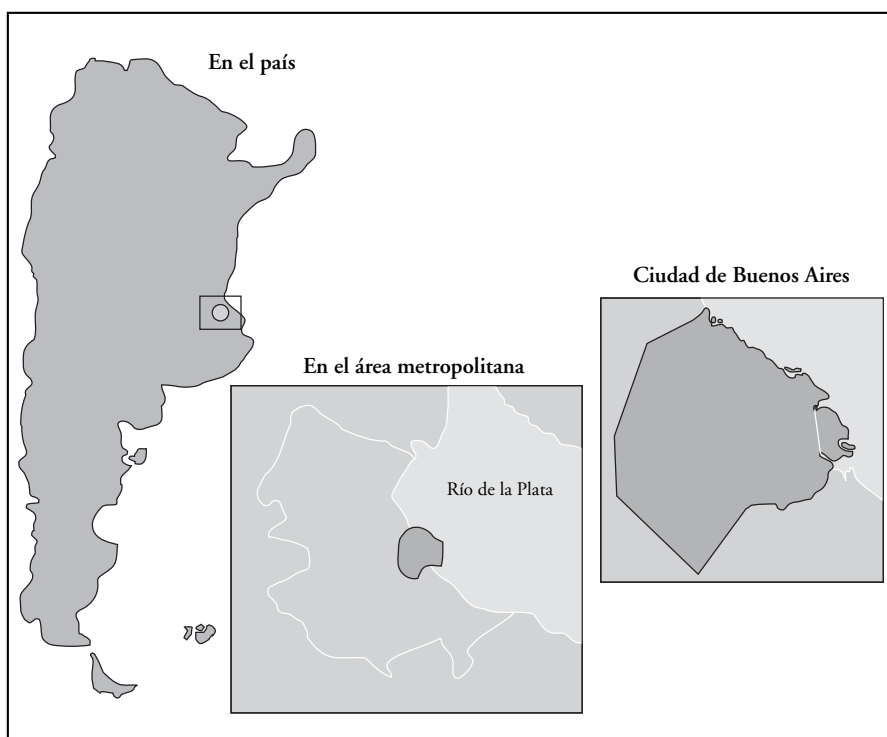
La ciudad de Buenos Aires, como todo centro de una gran metrópolis, presenta numerosos problemas que se han visto agravados recientemente por la falta de modelos de referencia y de estrategias globales para la ciudad, además de los acarreados por la privatización de empresas nacionales sin mecanismos de control suficientes.

Mientras la ciudad de Buenos Aires era territorio nacional, se dificultaba el impulso de una estrategia independiente del gobierno central. Hoy, el cambio de condición a ciudad autónoma, posibilita encarar la resolución de sus problemas desde una posición más independiente y en defensa de los intereses propios.

Hay que destacar que Buenos Aires es una ciudad de envergadura, que cuenta con cerca de tres millones de habitantes y que es el corazón de una aglomeración que reúne a más de once millones. Para cumplir con las funciones globales y regionales en este fin de milenio de grandes transformaciones, Buenos Aires debe presentarse con todas sus capacidades desarrolladas para competir por los roles que se espera que asuma.

Esto supone la consolidación de una metrópolis, que integre la Ciudad de Buenos Aires - Capital Federal - y los partidos del conurbano bonaerense, con lo cual se tiende a potenciar la enorme gravitación que el polo metropolitano, así integrado, podría brindar al desarrollo regional.

Gráfico 1 (Argentina, Área Metropolitana de Buenos Aires)
Plan Urbano Ambiental
Buenos Aires y su ubicación



El Plan Urbano Ambiental

Un nuevo instrumento de gestión

El Plan Urbano Ambiental está en continua reformulación porque es un proceso que busca especificar y clarificar las políticas haciendo explícitos los conflictos y con propuestas de resolución, atendiendo los distintos intereses en juego.

Es un instrumento dinámico que establece reglas claras para la ciudad, de acuerdo con las perspectivas de crecimiento y una propuesta de uso de sus recursos naturales y culturales. Asimismo, impulsa las inversiones públicas y orienta la inversión privada, sentando las bases para un crecimiento armónico, con miras a satisfacer la necesidad de posicionar a la ciudad competitivamente en la red del Mercosur.

Para ello, adopta un conjunto de hipótesis en torno al desarrollo futuro del asentamiento en el contexto metropolitano, regional y mundial; promueve mecanismos para lograr la confluencia y participación efectiva de los diversos actores sociales que hacen a la ciudad, y diseña acciones que atienden prioritariamente las urgencias urbano - ambientales de los distintos sectores de acuerdo a sus niveles de carencia.

Permite así, optimizar la toma de decisiones y posibilita recuperar el liderazgo del Estado en los procesos de transformación urbana.

Esto tiene un profundo significado para la ciudad de Buenos Aires, tal como lo señala, Berardo Dujovne, decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, en su nota publicada en el diario Clarín, el 1/6/00, *Buenos Aires discute su futuro*.

Luego de 40 años, Buenos Aires vuelve a discutir su futuro desde una óptica de trascendencia histórica.

Durante mucho tiempo, la ciudad ha estado a merced de las decisiones arbitrarias, fundadas en el oportunismo político, los intereses económicos o, en el mejor de los casos, inspiradas en buenas intenciones. La actual gestión urbana constituye una bisagra en la historia del planeamiento de Buenos Aires. A esta gestión le ha tocado elaborar el Plan Urbano Ambiental, como política de Estado capaz de trascender a los sucesivos gobiernos.

Este Plan Urbano Ambiental se organiza en tres etapas:

- Objetivos y diagnóstico
- Explicitación de la propuesta:
 - Modelo territorial y
 - Políticas generales de actuación
- Elaboración del plan y sus instrumentos de gestión

Objetivos y diagnóstico

Por ley se establecen objetivos y criterios que definen la orientación general para la realización del Plan Urbano Ambiental. El objetivo central del mismo ha sido señalado como el de “servir de instrumento técnico – político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires en diferentes horizontes temporales” con el fin de:

- Mejorar la calidad de vida de la población.
- Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo de la ciudad.
- Generar oportunidades de consenso y compromiso institucionalizando mecanismos de concertación de políticas urbanas con los distintos sectores de la sociedad.
- Promover y hacer más eficientes, en términos sociales, ambientales, urbanísticos y económicos, las inversiones, tanto del Estado como del sector privado.
- Tender a que todos los habitantes de la ciudad accedan a condiciones de calidad ambiental adecuada.
- Preservar el patrimonio cultural, arquitectónico y ambiental.
- Instrumentar una eficiente coordinación entre las áreas gubernamentales de la ciudad y el resto de las jurisdicciones de la región metropolitana, tendiente a una gestión de carácter integral.

Objetivos en los que todos están de acuerdo, pero que resultan difíciles de lograr, porque en muchos casos el modelo conspira contra el logro de los mismos.

Ante lo obvio, la pregunta es: ¿de qué margen disponemos?. Seguramente escaso, pero es necesario considerar como punto de partida indiscutible, la res-

ponsabilidad del Estado en la búsqueda del mejoramiento de vida de la ciudad, para todo el conjunto social y no solamente para los sectores más fuertes o los que tienen más capacidad de reclamo. Se deberá incorporar a los más vulnerados por los mecanismos de asignación del mercado, ya que el Estado, no debería ser un simple mediador o árbitro de las pujas de poder en el espacio urbano.

Por esto, se debe trabajar cuidadosamente en:

- La identificación causal de la situación.
- La identificación de los recursos y potencialidades.
- La equitativa distribución de los recursos.
- La correcta asignación del esfuerzo en la solución de los problemas.

En el diagnóstico se ha buscado sintetizar una visión global de los profundos cambios y las nuevas tensiones políticas, económicas y demográficas que se están produciendo, tanto en los contextos internacionales y regionales externos, como con relación a la estructura y funcionamiento interno de la ciudad, que condicionan las pautas de uso del territorio, determinan el surgimiento de nuevas demandas y provocan considerables transformaciones cualitativas en la realidad urbana.

Estas nuevas circunstancias, requieren de una capacidad estratégica capaz de enfrentar de un modo eficaz, flexible y coherente las opciones de cambio para alcanzar los objetivos de desarrollo y bienestar implícitos en las políticas urbanas.

Los principales aspectos abordados fueron:

- Los roles urbanos.
- La población y el territorio.
- La problemática ambiental.
- El espacio público y la vivienda.
- El sistema de transporte
- Los aspectos de la economía urbana
- Las formas y los instrumentos de gestión urbana

Si bien se realizó un análisis exhaustivo y se buscó profundizar en las causas de los problemas, se carece de un diagnóstico de carácter más integral, sobre todo de algunos aspectos sociales y/o funcionales.

Los resultados del diagnóstico se cotejaron mediante consultas y encuestas con las organizaciones de la comunidad, en función de lo cual, se profundizaron algunos aspectos (particulares específicos puntuales) especiales con los aportes de investigaciones propias.

Propuesta de modelo territorial y políticas generales de actuación

El modelo territorial, es entendido como un elemento dentro del sistema complejo del plan. Consiste en espacializar, esto es, llevar al territorio los lineamientos estratégicos y objetivos de la Buenos Aires del futuro, partiendo de la realidad actual detectada en el diagnóstico. Si no transformamos las estrategias en propuestas concretas tendremos sólo hojarasca.

La ciudad de Buenos Aires es parte de un espacio metropolitano, en el cual la continuidad urbana supera a las jurisdicciones territoriales y desdibuja sus límites, tanto por la unicidad de los procesos ambientales en los que está inmersa, como por la presencia de fuertes vinculaciones económicas y sociales.

Los ejes prioritarios de intervención se han orientado a partir de la generación de condiciones de competitividad en el territorio metropolitano y regional para permitir su inserción en la economía global.

Esto supone, por un lado, el desarrollo de una infraestructura de tecnología adecuada y de un sistema de comunicaciones eficiente que asegure la conectividad del territorio a los flujos globales de personas, mercancías e información. Por otro, la promoción de condiciones de vida satisfactorias para el conjunto de la población, en lo que respecta al acceso a la vivienda, infraestructura, servicios urbanos y calidad ambiental del territorio.

La articulación de estas dos dimensiones, la tecnológica y la urbana – ambiental, constituyen la base de la productividad económica de la aglomeración.

Los principales ejes de intervención territorial son:

- a escala metropolitana:
 - La preservación de las grandes reservas verdes
 - El sistema metropolitano de movilidad
 - La política ambiental y de saneamiento
- a escala local son:
 - El sistema de centralidades
 - El sistema de transporte

- El sistema de espacios verdes
- La configuración residencial
- La configuración productiva

Las propuestas deberán reflejar el alto grado de complejidad e interdependencia de los aspectos urbanos alejándonos de la supuesta eficiencia sectorialista y trabajar en una concepción más global y sistémica.

Se ha considerado también, que las propuestas deben ser consistentes para tornarlas creíbles, pero lo suficientemente creativas y/o ambiciosas, como para proponer soluciones audaces o no convencionales, tales como, la realización de 5 km. de subterráneo por año, el cambio de la estructura radio-convergente por la de trama, la creación de parques en las tierras ferroviarias o la instalación de funciones emblemáticas en las áreas degradadas como un centro de convenciones o un centro de diseño en el sur de la ciudad, en donde antes había un mercado del pescado.

Esta es la forma en que, entendemos, se debe encarar la problemática planteada, para animarnos a soñar con una ciudad diferente.

Hasta el momento, se han cumplimentado la primera y segunda etapa, diagnóstico, y modelo territorial y políticas de actuación. Actualmente, se está encarando la tercera etapa que es la formulación de los instrumentos de gestión.

Instrumentos de gestión

Consideramos que la gestión es el único camino para la implementación de las políticas urbanas.

Si bien partimos del concepto que la *planificación* es concurrente a la *gestión*, coincidimos con Carlos García Pleyán cuando dice:

Se ha ignorado toda la actividad coordinadora y negociadora a través de la cual se materializa realmente un plan, sin reconocer que la planificación se encuentra inmersa en un proceso de gestión que la precede -condicionando sus métodos y objetivos- y materializa determinando sus resultados.

Es por eso que el documento final encara el desafío fundamental, *los instrumentos de gestión* que harán viable la puesta en marcha de las propuestas formula-

das durante el proceso de planificación, quedando en evidencia el grado de acierto y oportunidad de las mismas.

Innumerables planes y estrategias fracasaron por la imposibilidad de convertirse de un mero esfuerzo de reflexión en verdaderos instrumentos de transformación urbana.

Es por ello que en estos documentos se deberá explicitar el horizonte de la planificación y, para cada plano de actuación metropolitana, urbana y local se deberán definir:

- Los instrumentos jurídicos más adecuados
- Los programas de carácter territorial o de sector temático
- Los actores institucionales y privados probablemente involucrados
- Los mecanismos de articulación entre dichos actores
- La prioridad y la oportunidad de cada programa o intervención
- La evaluación estimada de los recursos económicos humanos y técnicos necesarios

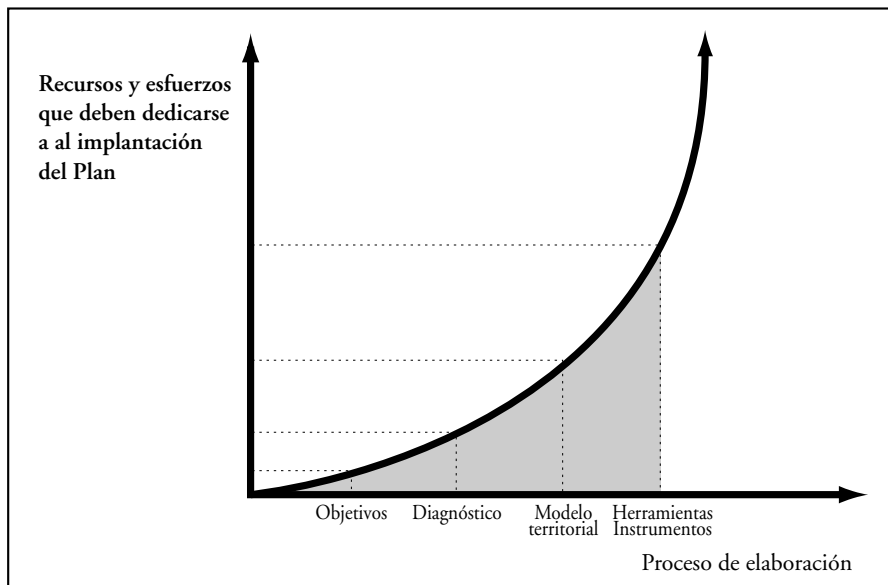
La implantación del plan

Hablar de un plan urbano ambiental es, en el siglo XXI, encarar la complejidad que presentan las áreas metropolitanas, con la finalidad de generar un verdadero instrumento de transformación.

¿Cuáles son las condiciones que ayudan a marcar la diferencia entre el éxito o la nada? Son varias, arbitrariamente se denominará 'implantación del plan', entendiendo por implantar el instituir y ponerlo en funcionamiento a través de la gestión.

Es instalarlo en el seno de la comunidad logrando que cada estamento lo incorpore de una manera efectiva en la toma de decisiones que le competen. Allí radica el desafío que acompaña a todo el proceso de planificación por ello debe realizarse con tanto o mayor énfasis que la elaboración del documento y todas sus propuestas. El esfuerzo es creciente en la medida que avanza el desarrollo del plan.

Gráfico 2: Plan Urbano Ambiental
Desarrollo del plan e implantación



En Buenos Aires, hasta el momento, se han realizado algunas acciones o tareas vinculados a este objetivo, pero entendemos que es necesario formular una estrategia específica para implantar el Plan Urbano Ambiental. De ello dependerá el éxito.

La efectiva implantación del Plan Urbano Ambiental se inicia a través de la movilización de los agentes sociales durante su elaboración y del acuerdo obtenido en cuanto a las estrategias y objetivos. Esta movilización, debe continuar después de su elaboración de manera de coordinar el mayor número de acciones.

Es probable que el Plan Urbano Ambiental no tenga capacidad de ejecutar todas las propuestas formuladas. Por este motivo, también dependerá de la capacidad de convencimiento o capacidad para convencer que tenga la entidad a cargo sobre los distintos agentes con poder de decisión, motivando a empresas y organismos a coordinar y realizar las acciones propuestas.

Así lo plantean, D. Farnham y S. Horton, (1996) *en Managing the New Public:*

Ninguna organización individual tiene los medios para lograr sus objetivos y asegurar la implementación de sus políticas. Requiere la cooperación de otras secretarías, otros organismos, empresas privadas y organizaciones de voluntarios para lograrlo, pero la cooperación no puede considerarse como un dato. Estas organizaciones pueden tener valores diferentes, intereses opuestos(...). Para ello deben apreciar los patrones de interdependencia y la estructura de las relaciones, tanto en los planes formales e informales. Los reticulistas son individuos u organizaciones que facilitan la comunicación entre los actores implicados en un área de decisión, negociando acuerdos en busca de enfoques comunes para los problemas que se enfrentan. De otro modo, nada de lo que se plantea a nivel estratégico podrá realizarse.

En función de la complejidad e importancia de este campo, resultaría valioso investigar más a fondo los distintos factores que inciden en los resultados a fin de mejorarlos.

Por ello creemos que la implantación del Plan, se basa en cinco aspectos sustanciales:

- Las condiciones previas
- La legitimidad del plan
- La comunicación del mismo
- La puesta en marcha
- La evaluación

Las condiciones previas

El sentido de la oportunidad y los momentos previos a la puesta en marcha del proceso de cambio, significan la base para la construcción de las condiciones que permitan disparar el proceso. El clima previo posibilita, de alguna manera, que se produzca el cambio. Por lo tanto, se requiere una lectura ajustada de las condiciones socio-políticas.

Las principales señales de la existencia de condiciones propicias para implantar un plan son:

- Por un lado, el aumento del grado de insatisfacción de la población respecto a una situación determinada y el grado de concientización de esta población frente a los problemas urbanos.
- Por el otro, la decisión y los recursos que se dispongan para su resolución.

La legitimidad del plan

Es conveniente tener un grado de legitimidad alto y para ello, es necesario abandonar el típico producto de la planificación tradicional que es 'el plan autoridad' y trabajar para lograr un contrato social, que rijan tanto para los administradores como para los administrados.

Este acuerdo básico está fundado en la *legitimidad jurídica, política y social*, que son valores a construir en el proceso de su elaboración. La implantación depende en gran medida de esta legitimidad.

La *legitimidad jurídica*, es necesaria pero no suficiente, pues facilita la implantación pero no la garantiza. La aprobación de una ley marco, crea las pautas orientadoras, condiciones de estructuración y plazos, pero requerirá de un fuerte respaldo político para su inicio.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, en 1996, la Asamblea Constituyente sanciona la primera Constitución de la Ciudad y en ésta se define la formulación de un Plan Urbano Ambiental de la Ciudad (artículos 27, 29 y 104), como 'ley marco' de la normativa urbanística y de las obras públicas.

Por otro lado, se instrumenta la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, que será el cuerpo que deberá desarrollarlo. Su conformación refleja una voluntad de inclusión de personas con alto nivel de decisión, por ejemplo, está presidido por el Jefe de Gobierno y coordinado por el Secretario de Planeamiento de la Ciudad. Lo integran, además, siete subsecretarios de otras áreas, representantes institucionales y políticos. Este Consejo cuenta a su vez con la colaboración de una Comisión Asesora, conformada por entidades académicas de profesionales y comunitarias (Ley 71).

Sin embargo, la legislación impulsa pero no garantiza. El compromiso de los políticos a cargo de las decisiones no es homogéneo, ni ha alcanzado el nivel óptimo para el conjunto, por lo que deberá desarrollarse una estrategia para lograr que resulten totalmente involucrados.

La *legitimidad política* se basa fundamentalmente en:

- La credibilidad y la representatividad de los políticos
- El consenso político
- El grado de apoyo al plan

La credibilidad y la representatividad de los políticos

Ambas actúan como garantía frente al cuerpo social, cuanto más liderazgo tengan los que lo impulsan el plan, mayor factibilidad de movilizar tendrán los distintos segmentos de la sociedad con la propuesta. En Buenos Aires, las condiciones son buenas porque la ley que da el marco político al plan se origina en un gobierno elegido por más del 50% de los votantes y es apoyado mayoritariamente.

El consenso político

La citada ley, en un gesto sin precedentes, indica que el Consejo de Planificación Urbana, se conforma con la participación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, lo que implica que el producto saldrá con el consenso de los distintos grupos políticos. Es lo que ha ocurrido hasta el momento.

En la medida en que el plan no es una reivindicación o bandera exclusiva de una fracción política sino que comprende a todos, permite que todos los sectores resulten más involucrados y facilita la concreción de acuerdos.

El grado de apoyo al plan

Un fuerte respaldo político es indispensable. La voluntad política de las autoridades para involucrarse en el proceso es clave, como por ejemplo la participación del jefe de gobierno.

Para lograr este respaldo, habrá que demostrar las implicancias de la propuesta, sus costos y beneficios así como desarrollar, desde el inicio, estrategias para mantener y aumentar el poder de decisión y ejecución. Se deberá partir de un análisis acabado de los actores a tener en cuenta y su peso relativo de modo de estar en condiciones de definir políticas para lograr acuerdos entre tales actores.

La *legitimidad social* está claramente asociada al grado de aceptación y reconocimiento de este marco de referencia para la ciudad por parte de la población.

No sólo es indispensable tener el consenso de la población como mecanismo de validación social. El proceso es infinitamente más rico si la población participa activamente, es decir aporta conocimiento, realiza propuestas, etc.

No sólo es indispensable tener el consenso de la población como mecanismo de validación social, el proceso es infinitamente más rico si existe participación activa, es decir si hay un aporte de conocimientos, realización de propuestas, etc.

El proceso puede ser imperfecto pero la indiferencia y/o la no pertenencia se desplaza para dar lugar al compromiso concreto con la ciudad.

“Es lograr que los ciudadanos se instalen en el centro de las decisiones”, como lo afirma Julio Díaz Palacios, en Manual de Planificación y Gestión, de la Agenda 21 de las Ciudades.

Este cambio involucra un enorme salto cualitativo en la nueva construcción de políticas urbanas.

En Buenos Aires están dadas las condiciones para que el Plan Urbano Ambiental se constituya en un proceso movilizador, donde cada participante, a partir de sus diferencias y particularidades, pueda contribuir y asumir el proyecto como tarea común, explicando la realidad y buscando soluciones comunes. Se han consultado a 140 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y se ha trabajado con una Comisión Asesora Permanente Honoraria de Organizaciones No Gubernamentales, conformada por 80 instituciones.

Esto surge de la modalidad participativa que se ha implementado durante su elaboración y en el acto de audiencia pública que antecedió la aprobación del plan por la Legislatura.

Por otro lado, se trabajó directamente con la población a través de los Centros de Gestión y Participación, tanto en tareas de sensibilización, discusión, como de propuestas por parte de los mismos vecinos. Aun así es insuficiente, creo que se debe lograr mayor involucramiento de la comunidad, trascendiendo el debate de los interesados

En otro plano, se requiere la *legitimidad técnica e institucional*.

- La *legitimidad institucional* se basa en la correcta inserción institucional de los procesos de planificación y gestión propuestos. Esto es un factor necesario pero no suficiente, como en el caso de la legitimidad jurídica porque se requiere una real participación de las instituciones, que realizarán la implementación del plan para garantizar una verdadera implantación en el seno de los planos decisorios.
- La *legitimidad técnica*, se nutre de la idoneidad de los involucrados en su producción y el alimento de las consultas a entidades académicas, como así también, de las experiencias exitosas de otras ciudades que se realiza a

través de la consulta con los técnicos de reconocida actuación internacional, que condujeron y conducen esos procesos de planificación y gestión.

Comunicación del plan

La comunicación del Plan Urbano Ambiental es de importancia decisiva porque impulsará la participación y adhesión de todos los agentes públicos y privados de la comunidad.

Para ello, es necesario diseñar un plan que comunique a los distintos estamentos sociales, en forma clara y efectiva, la visión del nuevo proyecto de ciudad, la importancia del Plan y en qué va a beneficiar, como así también para verificar el grado de consenso y factibilidad que tiene cada una de las propuestas.

En el documento *Planificación y Procesos Urbanos*, Rodolfo Macera señala que un elemento fundamental a tener en cuenta: “la necesidad de proponer y luego instalar un paradigma que sea aceptado por toda la comunidad. El paradigma – añade - deberá fijar la orientación y dirección del cambio que empezará a alinear las acciones y decisiones, sin que estas deban ser necesariamente, definidas en detalle. Y agrega que el entendimiento y reconocimiento de un Plan por parte de la ciudadanía no es la comprensión de la totalidad de un proyecto urbano complejo, sino es la aceptación de objetivos comunes que se alcanzan con medidas concretas. Cuando la sociedad reconoce los factores que producirán el cambio, y que éste es positivo, se puede decir que el proceso de transformación de la ciudad ha comenzado”.

Los planos de comunicación deberán identificar los distintos estamentos y diseñar estrategias de comunicación para cada uno de ellos, por ejemplo:

- Nivel político: presentaciones personalizadas propiciando el debate
- Nivel empresarial: artículos en boletines de las Cámaras que los nucleen, reuniones especializadas
- Agentes seleccionados con capacidad de decisión: presentaciones especiales
- Comunicación masiva: folletos de divulgación, exposición permanente, campañas de publicidad, suplementos en medios masivos, tener información permanente en un lugar central y llevar la información a cada uno de los barrios, etc.

- Nivel Académico: documento técnico y artículos en publicaciones especializadas, jornadas de debate

También es necesario precisar el contenido que se debe transmitir en cada etapa del plan eligiendo el concepto focal de cada una. Por ejemplo,

- Durante la elaboración de los objetivos y políticas, el mensaje será por un lado, acerca de lo que se quiere lograr y por otro, la motivación que se permita a los involucrados pensar en que su ciudad puede ser diferente.
- En la propuesta, se debe especificar de qué se tratan los cambios, es decir, qué, cómo y a quién van dirigidos estos cambios, como así también, en qué beneficiarán y qué nuevas oportunidades pueden surgir.
- En la puesta en marcha, resultará importante fundamentar la priorización de las inversiones y los gastos presupuestarios.
- En el monitoreo, lo básico es que se refleje el control de los programas, sus éxitos y fracasos y, sin lugar a dudas, transmitir el impacto real, que permite ampliar el espectro del impacto percibido y conlleva un fuerte factor de instalación del plan.

La información y difusión debe ser fluida para generar corrientes de opinión sin malos entendidos. Una política de difusión errada o insuficiente, no logra más que la indiferencia o bien genera oposición, o por lo menos, desconfianza.

La puesta en marcha

Esta etapa es crítica, requiere de una gran energía, pero una vez que se pone en marcha, el efecto es visible, genera y multiplica acciones en otros segmentos, que es en síntesis, lo que le dará credibilidad al plan.

Frente a la escasez de recursos y la creciente demanda de la población, es necesario que la selección de las acciones iniciales sea estratégica y priorizadas correctamente ya sea, por su valor paradigmático, por su fuerte impacto, por su efecto multiplicador o porque son aquellas que tienen mayor beneficio social, a fin de optimizar los recursos, frenar la degradación y dar cuenta de las urgencias de la población.

Es fundamental para asegurar el éxito del plan, que en la primera etapa de la implementación se alcancen algunos logros. El grado de éxito de un plan ra-

dica básicamente en la concreción en número y en importancia de los proyectos formulados en relación con las estrategias propuestas.

Otro factor que debe considerarse es la instalación de una acción emblemática que se instale fuertemente en la población, de manera que se convierta el punto de articulación que indica el inicio y la orientación del proceso de cambio.

En general estas acciones, que no siempre significan obras físicas, marcan un antes y un después en el proceso de una ciudad. Pueden también ser oportunidades y decisiones políticas o planes y proyectos pero con impacto real en la sociedad.

- Poner en marcha parte de los programas críticos propuestos por el plan.
- Efectivizar en el corto plazo parte de las propuestas.
- Lograr que las decisiones o acciones que se desarrollen o ejecuten por los distintos actores sociales estén en concordancia con el marco estratégico del plan.

La evaluación

En los tiempos de crisis es bueno medir resultados como decisión estratégica. Es decir que, para que el proceso de implantación no pierda una dinámica creciente, es necesario que los planes sean permanentemente controlados y puestos al día y debe ajustarse, por otro lado, la asignación de recursos en función de este control, de manera de asegurar la continuidad del mismo.

Sin embargo, se debe analizar básicamente en qué momento es conveniente revisar y cambiar de estrategia, si esto fuera necesario. En un plan se hacen muchos supuestos sobre el futuro y no todos son correctos. Aparecen nuevas oportunidades que pueden requerir más tiempo o recursos no previstos para alcanzar los objetivos propuestos inicialmente.

En síntesis, con los resultados de la evaluación, se detectará si los cambios que se han operado en la ciudad, producto de las diversas acciones realizadas, han modificado en forma trascendental la situación inicial y objetivos del plan, como para plantear la revisión del mismo.

En caso afirmativo, se debe evaluar la posibilidad de encarar una nueva etapa en el proceso de planificación que contemple los cambios del entorno y produzca nuevos lineamientos para la ciudad.

Un plan debe medirse por los resultados. Medir o evaluar los resultados no se refiere a valores numéricos, como tampoco se refiere a los resultados en la organización que toma las decisiones, sino en los efectos que ella produce en la ciudad y la sociedad. Por lo tanto, no existe un buen plan si no estamos hablando de un positivo proceso de transformación urbana.

Los centros históricos latinoamericanos y la globalización

Paulo Ormino de Azevedo

En la actualidad se están manejando dos conceptos de centralidad urbana aparentemente dispares, pero están muy vinculados entre sí en el presente ciclo de la globalización. De una parte, los arquitectos y urbanistas hablan de una centralidad local que se materializa, o se materializaba tradicionalmente, en los centros históricos. Los economistas y comunicólogos hablan de una nueva centralidad supuestamente virtual, de algunas ciudades, en las redes de la nueva economía y comunicación globalizada.

Se ha difundido, no por azar, la idea que la globalización resulta de la revolución informática que abolió inexorablemente las fronteras nacionales. Según sus portavoces, para que esa revolución sea universal y perfecta debe ser complementada por la abolición de todos los mecanismos de control nacional e internacional sobre el comercio y el movimiento del capital. Consecuentemente, el Estado debe tener sus atribuciones disminuidas, a través de la desregulación y privatización de sus servicios.

Este nuevo orden mundial ha sido instituido por el llamado Consenso de Washington, que reemplazó los principios de la Conferencia de Bretton Woods (1944), vigentes durante todo el período de la Guerra Fría. Ya que el sistema es abierto, las oportunidades de la globalización serían iguales para todos los países, todo dependerá de su capacidad de competencia. Por lo tanto, no queda a los países subdesarrollados sino integrarse al nuevo orden o quedarse atrás.

En primer lugar, es conveniente recordar que el fenómeno de la globalización no es nuevo. Los distintos ciclos de globalización tienen puntos en común, aún cada uno de ellos tuvo sus especificidades. Ya en la Antigüedad los romanos globalizaron el mundo occidental de entonces, incluyendo toda la Eu-

ropa y el norte de la África, imponiendo alianzas militares, sistemas judiciales, cambiarios y tributarios únicos, control de los flujos de comercio y personas.

La globalización moderna nace con el mercantilismo. En la transición del siglo XV para el XVI, una pequeña nación ibérica, Portugal, gracias a la apropiación de la técnica de navegación astronómica oriental y el desarrollo de nuevos tipos de barcos y velas, crea un imperio globalizado que se extendía de Europa, incluyendo América y África, hasta el Extremo Oriente. Imperio desterritorializado, en la medida que no poseía un territorio continuo sino una red de factorías dispersas en cuatro continentes por donde eran transportados los flujos de mercancía y mano de obra esclava¹.

El dominio marítimo portugués sería suplantado en el siglo XVII por los ingleses, nuevos dueños de los siete mares, con su flota militar, mercantil y de filibusteros, seguidos por holandeses y franceses. La libra esterlina y el inglés se convirtieron entonces en la moneda y la lengua global, como fuera el latín, hace dos mil años.

El proceso ganó mayor relevancia en el siglo XIX, con la Segunda Revolución Industrial, cuando Inglaterra expandió su dominación en África.

En este proceso de dominación imperial, la imposición de valores culturales, como la lengua y la religión, juega un papel importante, como por ejemplo la aculturación de las poblaciones indígenas de América con la catequesis católica.

Asegurado el control ideológico, se puede permitir una cierta desconcentración del poder. Los romanos no sustituían las autoridades locales, sino que las tutelaban. El mismo concepto de unidades ligadas y controladas por una red existía en el imperio romano, emblemáticamente representada por el *fúccio*. El concepto de red, utilizado hoy para caracterizar la globalización, también existía en el imperio romano, representado por el *fúccio* de la provincia, en redes de factorías portuguesas y en la *commonwealth* inglesa, aún controladas por la metrópoli.

La colonización de la América Latina ya se hizo bajo una economía globalizada. El caso brasileño es emblemático de este proceso. El país bautizado de Tierra de Santa Cruz, luego recibió el apodo que lo tornaría más conocido, Brasil, la *commodity* que ha sido su primero producto de exportación. No es por

1 Hasta el final del siglo XVII, Brasil era solamente un conjunto de ciudades-puertos a lo largo de una extensa costa. La colonización de su interior solo se hace con el descubrimiento de oro en Minas Gerais, en el inicio del siglo XVIII.

un acaso que allí se crearía la primera empresa globalizada del mundo. La industria azucarera, destinada a la exportación, estaba localizada en una colonia americana, fue financiada por banqueros de los Países Bajos utilizando tecnología oriental perfeccionada por los italianos, usaba mano de obra traída de África y era transportada por la flota portuguesa y distribuida en Europa por los holandeses. En el final del siglo XVII, cuando los *batavos* e ingleses dominaron y perfeccionaron la fabricación del producto, la empresa fue transferida para el Caribe y más tarde para Europa. Las antiguas colonias no quedaron con nada, a no ser la herencia esclavista.

El actual ciclo de globalización no difiere de los anteriores, se basa en la hegemonía militar de solo un país, aun formando supuestas alianzas, adopta el dólar norteamericano (inconvertible a oro) como base del sistema monetario mundial y el inglés como lengua internacional. La diferencia es que las nuevas tecnologías de comunicación han acelerado, hasta la velocidad de la luz, los flujos de informaciones y capitales a lo largo del globo, privilegiando a los que tienen el control de estos flujos.

La falta de control de los flujos de capital ha producido una enorme inestabilidad de la economía mundial, iniciada en 1994 en México y agravada en 1997 y 1998 con la recesión japonesa y las crisis del Sudeste Asiático, Rusia y Brasil. Como consecuencia creció la concentración de riqueza en los países ricos –grupo de los siete– agravada por la mala distribución interna en los países pobres. No obstante, la retórica del libre comercio, el mismo grupo aumentó el proteccionismo contra los productos agrícolas e industriales de los países pobres, bajo los más diversos disfraces.

América Latina ha sido particularmente golpeada por este proceso, con deudas de 7% del PIB en Ecuador; 5.7% en Venezuela y 3.2% en Argentina, entre 1998 y 1999. Curiosamente las únicas excepciones de crecimiento significativo han sido China (11%) e India (6%), países que han sido más cautelosos en la liberación comercial e integración al sistema financiero internacional. ¿Qué hacer? El aislacionismo no es, por supuesto, la mejor salida.

Los efectos culturales no son menos graves. La globalización está produciendo una empobrecedora homogeneidad cultural en todo el mundo. Esto se produce, de una parte, por la invasión en nuestras casas por una *massmedia* omnipresente que divulga valores extraños a nuestra cultura y, de otra, por la reproducción en masa de simulacros de objetos de arte por la industria cultural. La UNESCO denuncia que están desapareciendo, cada año, cinco lenguas primitivas, sin dejar registro alguno.

Otro aspecto de la cuestión es la evasión de talentos. Según la edición de 1999 del informe *Desarrollo Humano* producido por el PNUD, 30 mil doctores africanos, atraídos por mejores salarios, viven en países desarrollados, mientras existe apenas un ingeniero o científico para cada 10 mil personas en sus países de origen. Esta migración no es necesariamente espontánea, sino incentivada por los países ricos. Solo Alemania está importando de la India 20 mil técnicos en informática para sus necesidades inmediatas. La Unión Europea estima en 500 mil el número de trabajadores especializados necesarios para suplir sus necesidades en los próximos años, debido al envejecimiento de su población.

Castells y otros autores, que estudian la llamada sociedad en red, apuntan al rescate y construcción de nuevas identidades como una trinchera de resistencia a la disolución de los valores de identidad, homogeneización cultural y derrumbe de las fronteras nacionales producida por la globalización². Esta revaloración de la identidad puede ser, en sí misma, un deflagrador de cambios socio-culturales positivos. Pero como las identidades están marcadas por la estructura de poder, por la historia de cada grupo, creencias religiosas e instituciones vigentes, ni todas ellas son renovadoras. Existe una gran gama de identidades que van desde aquellas que son solamente resistencia a los cambios, hasta identidades forjadoras de proyectos de futuro. Según él, las manifestaciones identitarias actuales pueden ser clasificadas en:

- Identidad legitimadora, ligada en su origen a las instituciones dominantes; y que sirve de base a muchos movimientos nacionalistas, étnicos y religiosos;
- Identidad de resistencia, generada por actores sociales devaluados y/o estigmatizados por la lógica de la dominación, construyendo de este modo trincheras de resistencia con base en principios que difieren o se oponen a las instituciones de la sociedad;
- Identidad de proyecto desarrolladas por actores sociales que toman cualquier tipo de material cultural disponible para construir una nueva identidad capaz de redefinir su posición en la sociedad y, de este modo, transformar toda la estructura social. Este es el caso, por ejemplo del movimiento feminista, que desafía la familia patriarcal, buscando cambiar la estructura de producción y reproducción, género y personalidad sobre las

2 Castells, Manuel, *O Poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

cuales las sociedades históricamente se establecieron. O aun el movimiento verde, que discute los límites del desarrollo económico capitalista.

Efectivamente, la globalización ha provocado como reacción el renacimiento del nacionalismo, de los fundamentalismos religiosos y del racismo. Las tensiones empiezan como insurrecciones civiles, protestas y en muchos casos atentados. Pronto se transforman en guerrillas y, en muchos casos, guerras convencionales. En las últimas décadas, se expresaron la explosión de federaciones como Yugoslavia; genocidios étnicos, en el Congo, Sierra Leona y Somalia; movimientos separatistas de carácter étnico o religioso en Kosovo, Chechenia, Argelia, Turquía, Timor Este y México. Reacciones irracionales al miedo de pérdida de la identidad.

Estos conflictos y el creciente desnivel entre los países ricos y pobres, están provocando éxodos y diásporas que en 1995 llegaban a 27 millones de refugiados, según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados –Acnur-. Entre otros factores, el número de personas que viven con un dólar por día subió de 1,2 a 1,5 mil millones entre 1987 y 1999. Delante de esos números el creciente malestar es provocado por ataques financieros especulativos que provocan enormes daños. No solo a las economías dependientes de capital financiero, sino a monedas fuertes y estables, como la libra. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe de 1999, *Desarrollo Humano*, defiende que para corregir los rumbos de la globalización es necesario:

- que las naciones emergentes y ONG tengan más influencia en los foros económicos internacionales -FMI, BIRD, G-7- controlados por países ricos;
- que las decisiones no consideren solamente las variables económicas, sino sus repercusiones sociales y concluye afirmando que, aun parezca contradictorio, el éxito de la globalización depende de evaluaciones regionales.

¿Ante de la magnitud de las fuerzas económicas en juego se pregunta qué papel pueden tener los centros históricos latinoamericanos dentro de ese proceso? Los más entusiastas se olvidan que la globalización no es un proceso homogéneo, puesto que provoca impactos distintos en función del grado de desarrollo de cada país. En primer lugar, es necesario entender que aún no abrazamos completamente la modernidad. Vivimos en una sociedad muy poco desarrollada, cuya prueba son los bajos indicadores sociales. Acabamos de urbanizarnos

y somos incipientemente industrializados. Como la globalización interactúa con las estructuras locales no es cosa fácil de evaluar, especialmente cuando conviven formas arcaicas y modernas de producción, como en América Latina.

El sector formal está casi totalmente integrado a la economía mundial, mientras el sector informal, que ocupa más de 50% de la población económicamente activa, desarrolla actividades preindustriales, organizadas en el ámbito local. En la medida que se moderniza y desarrolla el primero sector, más crece el segundo y mayor es el desnivel entre ellos. En esta contradicción reside el dilema. Como articular lo local y lo global sin que uno destruya el otro. En los países desarrollados, al contrario, la globalización favoreció la articulación entre estos dos mundos.

El sitio privilegiado de esa disputa es la ciudad, en particular, su centro. Allí, la actividad formal, más ligada a la economía globalizada, se encasilla en torres de vidrio, mientras el informal ocupa las casonas deterioradas y los espacios públicos a sus pies o muy cerca de allí. La propiedad inmobiliaria del centro histórico sigue en manos del sector formal, de las instituciones más conservadoras de la sociedad –gobierno, iglesia, hermandades, santas casas y familias tradicionales– pero los que efectivamente usan sus espacios deteriorados son grupos marginados –indígenas, negros, mendigos y emigrantes–. Surgen así muchos conflictos, que aunque sean parte de la lucha de clase, asume en el centro histórico una complejidad muy grande, debido a la diversidad étnica, identitaria y de intereses envueltos en el proceso.

¿Cómo la clase dominante intentó resolver este conflicto? La idea de patrimonio cultural construida por ella, a partir de los años 30, estaba relacionada con una identidad legitimadora de la nación y por lo tanto de postura conservadora. Sublimaba la ‘cultura’, la ‘memoria’ y la ‘tradición’ como forma de construcción de la ‘nacionalidad’. Este concepto ignoraba, cuando no negaba, las diferencias existentes en el interior de la sociedad, es decir, las identidades de las mayorías discriminadas, intentando crear una sensación de unidad y totalidad que no correspondía a la realidad.

Debido a su carácter elitista, la preservación del patrimonio oficial, entre 1930 e 1970, nunca ha implicado el pueblo, y se restringía al discurso de las elites intelectuales, que elegía como blanco de sus acciones objetos puntuales –obras de arte y arquitectura– representativos de la misma: colecciones, palacios, edificios institucionales, fortificaciones, iglesias, y monasterios, de preferencia coloniales. En el centro histórico, como la acción no podía ser selectiva, ni era posible conciliar los intereses de los que poseían (elite) y de los que usa-

ban (excluidos) la solución ha sido el congelamiento. Se volvía a la vieja confrontación entre el valor de cambio y el valor de uso. El congelamiento, facilitando la deterioración, tenía la función de devolver, a mediano o largo plazo, el suelo urbano al mercado inmobiliario, ya que con la ruina del edificio desaparecía la razón de su intangibilidad.

De otra parte, las comunidades de los centros históricos, al contrario de lo que ocurre en las periferias, no tienen tradición de luchar por mejores condiciones de vida urbana. Esta actitud puede ser explicada, no tanto por falta de una identidad comunal, sino por una estrategia de supervivencia, en la medida que la mejoría del barrio puede precipitar su expulsión de un sitio que, no obstante todas sus carencias, es privilegiado por su localización, especialmente para las actividades informales. De este modo, la política de congelamiento paradójicamente era también interesante para las comunidades de los centros históricos.

El único caso conocido de lucha de la comunidad para legalizar la tenencia y mejorar las condiciones de habitabilidad de un centro histórico latinoamericano ocurrió circunstancialmente con el terremoto que sufrió la ciudad de México en 1985 y que mató, por lo menos, a 20 mil personas. La situación de caos que se estableció en la urbe, a raíz del sismo, permitió que las organizaciones comunales asumiesen rápidamente el control de la situación y pudiesen exigir del gobierno y agencias financieras externas un programa emergente de rehabilitación de las áreas más dañadas. Bajo su presión fueron expropiados 3.569 inmuebles, consolidados o reconstruidos los edificios, propiciando viviendas salubres para 90 mil familias, en una verdadera mini reforma urbana.

Ya en esta época, la práctica del congelamiento de los centros históricos había caído en descrédito. Desde el final de la década del 60, las políticas de preservación cultural empezaron a cambiar con el avance del proceso que conduciría a la actual etapa de la globalización. De una parte, la creciente concientización y articulación de las minorías, facilitada por el avance de las tecnologías de comunicación, empiezan a fragmentar la pretendida unidad del patrimonio nacional. Grupos negros de Bahía, Brasil luchan y consiguen transformar algunos de sus *terreiros de candoblé* en monumentos nacionales. Movimientos semejantes ocurren en la América hispánica y el Caribe. De otra parte, empiezan las presiones de la industria turística globalizada, apoyada por los organismos internacionales, para conversión de las ciudades históricas en objetos de deseo turístico.

La Organización de los Estados Americanos dictó, en 1967, las bases de la 'puesta en valor' del patrimonio cultural latinoamericano en función del tu-

rismo: “Los valores propiamente culturales no se desnaturalizan ni comprometen al vincularse con los intereses turísticos, y lejos de ello, la mayor atracción que conquistan los monumentos y la afluencia creciente de admiradores foráneos, contribuye a afirmar la conciencia de su importancia y significación nacionales”³. La idea era que una nueva actividad económica suficientemente fuerte pudiese conciliar el conflicto entre valor de cambio y valor de uso, indemnizando, de preferencia, las dos partes. Como ejemplo, se citaban casos europeos, como el español y el yugoslavo, no considerando que se trataban de contextos socio-culturales muy distintos.

Con financiación de las agencias de petróleo se realizaron, al final de los años 60, los primeros proyectos de turismo cultural en Santo Domingo (Plan Esso) y en Salvador de Bahía (1ª. etapa del Plan Pelourinho, con *royalties* de la Petrobrás). Sin conocer la complejidad del problema, el BID empezó a financiar una serie de proyectos de turismo cultural en la región. En 1974, financió US\$ 26,5 millones al Perú para el Plan Copesco que contemplaba la ciudad de Cuzco y varias villas históricas vecinas. Tres años más tarde financió US\$ 24 millones al gobierno de Panamá para el centro histórico de la ciudad de Panamá y ruinas de la primera ciudad fundada en el país y destruida por piratas ingleses.

El fracaso de esas políticas y la crisis económica regional de los años 80 (‘la década perdida’) hicieron parar esas acciones. A partir de la década del 90, con el avance del turismo globalizado, el proceso es retomado por las agencias internacionales, pero con concepciones diversas. De hecho, el turismo ha sido una de las actividades económicas que más ha aumentado en los años 90, creciendo en una media de 4,3% al año, entre 1989 y 1998. Hoy representa un tercio de la recepción global del sector de servicios, moviendo 625,2 millones de personas y US\$ 444,7 mil millones, en 1998, según la Organización Internacional del Trabajo –OIT-. Pero el turismo ha beneficiado poco a América Latina. Europa sigue siendo el principal destino de los turistas (59,6%), seguida de los Estados Unidos.

Con el descrédito de la política de congelación, fragmentación del concepto de patrimonio nacional, relativización de las fronteras nacionales y homogeneización cultural concurrente con el avance de la globalización, la retórica sobre los centros históricos ha pasado de la afirmación de la identidad na-

3 “Normas de Quito” en OEA, *Preservación de Monumentos*, serie Patrimonio Cultural, n.2. Washington, D.C., 1968, ítem VII -.

cional (para las elites), o mejoría de calidad de vida urbana (para los usuarios) para objetivos casi exclusivamente económicos, como producto de consumo turístico y de entretenimiento.

En este nuevo escenario, a partir de la década del 90, las agencias internacionales pasan a invertir en proyectos de rehabilitación de centros históricos en la región⁴. Después de experiencias poco exitosas de los años 70, el BID y el Banco Mundial revén sus estrategias. El divisor de aguas ha sido el préstamo concedido por el BID a la Municipalidad de Quito, ciudad con una grande experiencia de planificación urbana. Aún manteniendo la tónica en el turismo, estas agencias se dan cuenta que es preciso integrarlo dentro de políticas urbanas más consistentes y amplias. Se incorporan también los conceptos de la planificación estratégica, financiando no solo inversiones públicas, sino también asociaciones público-privadas, dispuestas a invertir en los centros históricos.

De otra parte, con las nuevas tecnologías de comunicación, los centros históricos pasaron a tener una gran visibilidad nacional e internacional, se transformaron en una pieza de *marketing* urbano muy utilizada por los políticos. Para avalar el papel que los centros y ciudades históricas desarrollan en el nuevo escenario globalizado, es interesante analizar los tres mayores proyectos actualmente en curso en la región. Me refiero a los proyectos del centro histórico de Quito, del alcalde Jamil Mahuad, entre 1992 y 1998; la actual etapa del proyecto Pelourinho de Bahia, realizado por el Gobernador Antônio Carlos Magalhães y sus sucesores, a partir de 1993, y el proyecto del centro histórico de Lima, realizado por el alcalde de Lima Metropolitana, Alberto Andrade Carmona, en el período 1995 -1999. De estos, solamente el primero ha tenido financiación externa.

4 En 1994 el BID liberó US\$ 42 millones a la Municipalidad de Quito para restauración de su centro histórico. Dos años después financió US\$ 400 millones al Gobierno Brasileño para el Programa de Desarrollo Turístico del Nordeste, donde US\$ 80 millones son destinados a los centros históricos de la región. Al mismo gobierno está financiando el Proyecto Monumenta en el valor de US\$440 millones. Dentro de la financiación hecha a la República Argentina para limpieza del Riachuelo en Buenos Aires, US\$ 18 millones son destinados a la rehabilitación de espacios públicos de los barrios de la Boca, Isla Maciel y Barracas. En 1998 fue otorgado otro préstamo de US\$ 28 millones al Gobierno de Uruguay para el programa de Rehabilitación Urbana que contempla mejoras, entre otras, del barrio de la Aguada en Montevideo. Conf. Rojas, Eduardo y Castro, Claudio, *Préstamos para la conservación del patrimonio histórico urbano, desafíos y oportunidades*, serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C., 1999.

El proyecto del centro histórico de Quito

El proyecto del centro histórico de Quito es indicador del papel que pueden desempeñar los centros históricos en el mundo globalizado. El proyecto del centro histórico no se limitó a restaurar la imagen de la ciudad antigua, sino que ha implementado programas consistentes de reciclaje de la infraestructura, modernización del transporte público, descontaminación y vivienda. Con recursos de una ley especial aprobada a raíz del terremoto de 1987 y un préstamo del BID por un valor de US\$ 42 millones, se invirtieron en ocho años cerca de 80 millones de dólares. Por sus resultados, este proyecto fue una pieza fundamental para la elección de Mahuad a la presidencia de la República, en 1998. Debido, además, a la nueva actitud de BID financiando integralmente el plan maestro de un centro histórico, no solo en su infraestructura, como en la restauración de edificios de interés cultural, como por ejemplo el Museo de la Ciudad y el Círculo Social.

Aún recusado originalmente por la agencia financiera, se implementó, durante el desarrollo del proceso, un proyecto piloto de rehabilitación de vivienda (US\$1 millón), que se ha convertido en un de los ítems de mayor éxito del proyecto, cambiando la actitud de los técnicos del Banco, que ya admiten financiar este tipo de acción en proyectos más recientes. Curiosamente, los ítems más ligados al turismo, como hoteles, *shopping centers* y estacionamientos privados, se han demostrado como los de peor desempeño costo-beneficio.

El proyecto es administrado por una empresa mixta compuesta por la municipalidad y una fundación privada, financiada por el BID con garantía del gobierno ecuatoriano, lo que la torna accionariamente una empresa estatal. Aún cuando no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar la eficiencia de este modelo de gestión, difícilmente esta empresa será capaz de auto-financiarse. La crisis económica del país, que ha costado parte del mandato presidencial a Mahuad, puso en peligro también la marcha del proyecto.

El proyecto Pelourinho

El proyecto Pelourinho es otro ejemplo de cómo los centros históricos pueden contribuir para la formación de una imagen global, no solamente de una ciudad, sino de toda una provincia. La presente etapa del programa, después del fracaso de las etapas anteriores, en el final de los años 80, ha sido concebida co-

mo un proyecto turístico para turistas de altos ingresos. Para esto se ha desplazado toda la población del barrio y prohibido el uso habitacional. La nueva función no ha tenido el éxito esperado. Los restaurantes y *boutiques* de lujo no han progresado. En compensación, la población de los barrios vecinos se apropió del proyecto de manera creativa, asegurando su continuidad. La área se ha convertido en un sector de entretenimiento, con bares de vereda y discotecas populares, en donde los antiguos pobladores venden cerveza y *salgaditos* para una clase media emergente de barrios periféricos y visitantes de la ciudad que son atraídos por los ensayos de bandas de carnaval y *shows* musicales promovidos por el Estado.

El gobierno ha comprendido el cambio e implementado un programa de animación cultural que atrae mucha gente, aun de poder adquisitivo bajo. Como un sector de entretenimiento popular, el proyecto se ha convertido en una gran pieza de *marketing* urbano y político de repercusión nacional. Diarios, revistas y televisoras de todo el país y algunos internacionales han dado grandes coberturas al proyecto. El gobernador Magalhães se mantuvo durante dos administraciones consecutivas y fue elegido como presidente del Congreso Nacional, convirtiéndose en uno de los políticos más influyentes del país, en gran parte por estas obras.

El gran problema es que el proyecto, que ha costado hasta ahora US\$120 millones, no logró integrar funcional y económicamente el centro histórico en el organismo metropolitano. En consecuencia, su costo es muy alto y exige permanentes inversiones públicas de conservación y animación. Para superar esta dificultad, el Estado de Bahía está buscando otras fuentes de financiación, que intentan encontrar nuevos rumbos al proyecto, para tornarlo auto-sustentable.

El Plan Maestro de Lima

El tercer caso es el de Lima y, como los anteriores, fue concebido con pretensiones políticas más amplias. La municipalidad ha elaborado un plan maestro para el centro histórico y recuperado los espacios públicos del mismo. Ha implementado también un gran programa de erradicación del comercio callejero, con facilidades para la compra de locales comerciales, de una parte, y represión a la actividad, de otra. Se estima que 20.000 ambulantes han sido reubicados en pequeños *boxes* (casetas) propios o en mercados públicos. Esta ha sido una

operación políticamente desgastante, con resultados a medio y largo plazo inciertos. La falta de recursos para la realización de acciones más consistentes y mayor integración del proyecto con la planificación general de la ciudad puede explicar el bajo desempeño de Andrade (4,5%) en las elecciones presidenciales de 1999.

Esas experiencias demuestran que la rehabilitación de un centro histórico solo es posible dentro del marco mayor de la planificación integral, urbana y territorial. Sin resolver cuestiones urbanas de base, como accesibilidad, saneamiento, habitabilidad y seguridad es ilusorio imaginar que se pueda introducir nuevas funciones, como el turismo y que esta actividad pueda transformar el área. El plan de Quito es, sin duda, el que obtuvo el mayor éxito y esto se debe a la gran tradición de estudios urbanos de la ciudad. Por su gran visibilidad y sentido identitario, el centro histórico se puede convertir en una pieza de *marketing* urbano y político de importancia, especialmente con las nuevas tecnologías de comunicación (telemática). Sin embargo, si el producto no corresponde plenamente con el *marketing*, la campaña puede costar muy caro, o tener efectos contrarios a lo esperado.

Conclusión

La globalización, independiente de sus efectos económicos y políticos discutibles, representa un peligro para la cultura. Así, la preocupación de las elites intelectuales de la región hasta los años 80, con la dispersión, deterioro y destrucción del patrimonio cultural por agentes locales empieza a ser superada por el miedo de la homogeneización cultural globalizante, que anula el carácter y diversidad de las culturas, sea a través de la reproducción y banalización de los acervos del pasado por la industria cultural, sea por el avance de las tecnologías de comunicación (telemática), que entran en las casas sin pedir permiso, homogeneizando y pasteurizando (esterilizando) la producción cultural contemporánea. Este fenómeno amenaza, no solo a los países del Tercer Mundo, sino también a los hegemónicos.

Para los intelectuales de todo el mundo, la última trinchera de defensa del patrimonio es su transformación en Patrimonio de la Humanidad, bajo la tutela de la UNESCO. Defensa moral, más que efectiva, ya que el organismo no dispone de recursos para su conservación. Paralelamente, se intenta la formación de algunas redes de ciudades históricas, destinadas a facilitar el canje de ex-

perencias, la cooperación, la formación de personal y busca de apoyo de los organismos internacionales⁵.

La situación de los centros históricos es más preocupante. La globalización tiende a aumentar los desniveles económicos y la exclusión en las sociedades locales, lo que se refleja directamente en el centro urbano. La posibilidad de resistencia a ese proceso a partir de la comunidad de usuarios, parece remota, a menos que esta comunidad se integre a movimientos urbanos más amplios, que tienen sus bases en la periferia y una larga tradición de luchas políticas. A pesar de la diversidad de identidades y reivindicaciones, todos estos grupos tienen en común una cierta adherencia al escenario de sus luchas, el centro de la ciudad, es uno solo. La globalización no anula la participación de los actores políticos en la transformación de la sociedad, sino que genera para ellos nuevos espacios. La creatividad, la capacidad de movilización y la negociación continúan como las herramientas para conquistar un lugar al sol en la sociedad en red.

En este punto volvemos al inicio de esta comunicación. La centralidad urbana local, como espacio-lugar de que hablan los arquitectos y urbanistas, se disolvió mucho con la globalización, pero una nueva red de centralidades urbanas jerarquizadas, nudos del espacio-flujo, están en formación en todo el mundo. Esta nueva centralidad no es virtual, como muchos piensan, se apoya en una cierta densidad de producción local de conocimientos, informaciones, decisiones y creación artística. Los más importantes centros históricos del mundo han sido exactamente esto, en el pasado: Florencia, París, Madrid, México, Quito, Cuzco, Bahía y Ouro Preto, entre otros. Para que nuestros centros históricos recuperen la centralidad que han perdido, es necesario que sean menos historia y más presente. Que vuelvan a invertir en la invención y en la creación.

5 Entre otras podemos citar el Word Heritage Center, la Organización de las Ciudades del Patrimonio, la Unión de las Ciudades Latinoamericanas, los Encuentros de Alcaldes y Autoridades de Ciudades de América Latina y el Caribe con Centros Históricos en Proceso de Recuperación.

La centralidad urbana

Luis Prado Ríos

Introducción

El presente trabajo intentará presentar una visión crítica sobre la centralidad urbana y, en cierto grado, de la ciudad ya que solo se puede entender la primera en su contexto inmediato.

La diversidad de enfoques con que se puede abordar este tema genérico, dada la diversidad de realidades que vivimos en Iberoamérica y más aún en el mundo, indujo a presentar una visión crítica sobre la crisis de la centralidad urbana, para continuar por el planteamiento de temas de reflexión y discusión, hacer la presentación de algunos apuntes interesantes sobre la ciudad de Potosí, planteando algunas consideraciones especiales sobre la centralidad urbana en esta ciudad.

Una visión de la centralidad urbana

La crisis de la centralidad urbana actual surge a partir del proceso de industrialización de las ciudades, cuyo nacimiento e historia es anterior, dado que antes del periodo industrial la superposición histórica en la centralidad urbana no era tan traumatizante y mantenía cierta coherencia en el reacomodo de la misma.

En las ciudades antiguas, desde que se crea la división entre campo y ciudad, a lo largo de toda América en el periodo prehispánico o las ciudades grecorromanas, con el posterior desarrollo de ciudades medievales o renacentistas en Europa o en el caso de las nuevas ciudades en América, a partir de la con-

quista española, la contradicción básica fue campo-ciudad, donde la ciudad ha sido la dominadora del campo concentrando, en un principio, un poder mágico religioso para hacerse con el paso del tiempo más complejo, concentrando poder político, militar, administrativo hasta concentrar todo el poder productivo, político, comercial y administrativo.

La centralidad urbana, en este largo proceso, fue el lugar más codiciado, privilegiado y, sobre todo, más habitable de la ciudad, porque si bien la ciudad dominaba el campo, y la centralidad urbana dominaba la ciudad, no solo servía para ejercer poder sino que, a su vez, se constituía en el mejor lugar de residencia de la ciudad.

Cuando se ingresa a la industrialización de la ciudad, el panorama cambia sustancialmente. No se trata de imprimir una superposición histórica sobre la centralidad urbana o su readecuación, sino que se trata de una alteración completa de la estructura, para crear otra completamente distinta, poniendo en crisis la centralidad urbana que, en algunos casos, sobrevivirá o en otros quedará liquidada, aunque no definitivamente. Durante la segunda mitad del siglo XX y en Iberoamérica con mayor intensidad a partir de la década del setenta, surgió un empeño con la recuperación de esas áreas centrales de las ciudades preindustriales, en cuyo cometido fue necesario introducir redefiniciones interesantes de abordar en esta ocasión.

La centralidad urbana se mantiene en las áreas centrales históricas que son el centro de poder de la ciudad, en sus diversas categorías, manteniendo su poder político, administrativo, de gestión, financiero, de intercambio y es articulador de los puntos fuertes del aparato del Estado, clasificación que es diversa y compleja, según los enfoques ideológicos de múltiples autores.

Sin embargo, ya no es el área más privilegiada para residir, salvo excepciones, donde se han realizado intervenciones de rehabilitación, cuyos resultados son totalmente loables dado el esfuerzo que ello ha costado, pero que merecen igual que otras áreas donde el proceso es incipiente o no ha comenzado, seguir reflexionando, cuestionando, criticando y autocriticando para que cada vez este proceso alcance mayores logros.

Cuando se habla de una centralidad urbana en crisis, se refiere a las ciudades en su conjunto en crisis, particularmente, Iberoamérica, no se puede concebir soluciones de conjunto, y más aún regionales incluyendo la problemática de campo-ciudad, no se podrá lograr soluciones de fondo que garanticen su sostenibilidad.

El planteamiento es muy ambicioso, sin embargo a pesar de ser muy difícil en su aplicación integral, la concepción de la planificación y de las intervenciones debería intentarse.

La industrialización ha producido una fuerte migración campo-ciudad, con todos los efectos de una creación de centros residenciales de pésimas condiciones de habitabilidad, pero además, ha generado tal impacto sobre las áreas centrales históricas y de centralidad urbana, por el crecimiento de su poder de gestión, financiero y administrativo con los servicios y el comercio que demandan, generando una especulación del suelo tan fuerte que ha destruido la arquitectura y el tejido urbano existentes, creando edificios de gran altura sin mayor control de los efectos nocivos de esta densificación, congestión de transporte y contaminación, expulsando a los residentes que han emigrado hacia nuevas áreas residenciales, dejando la centralidad urbana sin residentes quienes se mantienen lo hacen en precarias condiciones de habitabilidad.

Surge el centro de negocios y el centro de poder decisorio, con todos los servicios necesarios para su funcionamiento, quedando como zonas muertas y peligrosas fuera de las horas de trabajo; aún en esas horas saturadas de actividades, en que se traslada en masa la ciudadanía que viene de las zonas residenciales a una nueva centralidad urbana deshumanizada.

Deshumanizada porque no reflexiona a fondo sobre las relaciones ciudad y sociedad en una perspectiva sociológica, donde puedan primar las relaciones de los actores, de manera humanizada, sobre el avasallamiento implacable de la tecnología y la alienación que genera cada vez menor tiempo disponible, para lograr la competitividad de la maquinaria, donde miles de personas se entrecruzan sin el menor atisbo de comunicación entre ellas, a no ser para un fin determinado en que se tratan como dos imperfectas máquinas sin la menor función integradora de la sociedad.

Esta función integradora es una de las claves para recuperar una nueva centralidad urbana más humana que para nada implica una posición romántica, sino un cambio de fondo, que pueda ir reconvirtiendo la extrema violencia, intolerancia, ceguera y sordera ante el diálogo.

Indudablemente que esta violencia no se podrá evitar si a la vez no se logra superar la injusticia, la falta de equidad, de oportunidad, si no se cambian las actuales estructuras a un punto de cierto equilibrio.

Para esto se debe trabajar desde todos los posibles enfoques y no dogmáticamente, ya que solo reflexionando con el verdadero compromiso y vocación de cambio se podrán lograr avances positivos. Este tema, ineludible, es la base

del problema y aunque no es el caso abordarlo en esta oportunidad, si era necesario plantearlo.

En la rehabilitación de la centralidad urbana antigua en general se ha perdido la vivienda, la producción artesanal, la pequeña empresa, la vida cultural, el paseo ciudadano, sería el punto que interesa abordar para recuperar la centralidad urbana con nuevos valores de integración a la sociedad.

En este punto sería relativamente fácil identificar una serie de planos de la estructura urbana, de las funciones urbanas, de los usos del suelo, para superponerlos y con ello lograr:

- La planificación de una estructura urbana coherente donde se puedan equilibrar las contradicciones entre las zonas industriales, los suburbios de obreros en condiciones precarias de vida, otras zonas residenciales estratificadas entre la actividad económica y la organización social urbana – con sus sistemas de flujo y de comunicación entre los centros y toda la diversidad de funciones urbanas, usos del suelo, actividades, etc.
- Un proceso similar de planificación se podría ejercitar para el núcleo central de la ciudad, sin embargo, con seguridad que este ejercicio no pasaría de un resultado teórico interesante, pero sin mayor incidencia en los cambios reales urbano sociales que se pretenden.

Los urbanistas, arquitectos, sociólogos y los múltiples profesionales que trabajan en la problemática urbana proceden de una manera analítica, debiendo reconocer excepciones, este proceso analítico parte del desglosamiento de la realidad para llegar a un diagnóstico que permita entender las parcialidades analizadas, para luego superponerlas, compatibilizarlas o juntarlas en un nuevo orden de realidades. Solo son reales, en la medida que el proceso es efectuado en un momento en que se detiene el tiempo o se paraliza ex profeso para poder lograr esa coherencia. Sin embargo, la realidad no se detiene en ningún momento.

Este proceso, que tiene una duración relativamente prolongada, concluye cuando ciertas cosas ya han cambiado y, peor aún, cuando se quiere proceder a su implementación que inclusive puede ser con años de diferencia al del momento de la formulación, está desactualizado. Esto puede ser superado si se plantea el verdadero problema, que es la dificultad para no solamente trabajar analítica y sintéticamente con todos los actores involucrados, con la población y, de manera sostenida en el tiempo para que pueda ser reactualizada mediante un efectivo control social que pueda ser enriquecida y con mayor perfección

a partir de esa práctica participativa de la población, las instituciones, las empresas, los técnicos, las autoridades y los políticos de manera real, honesta, integradora y de verdadero cumplimiento en los hechos y no estancadas en el discurso demagógico.

Posiblemente, existen planteamientos metodológicos en este sentido y, prácticas concretas en proceso, que sin duda se deben acelerar ya que la crisis tan profunda por la que atraviesan nuestros países, exige respuestas.

Esta realidad exige con urgencia y de inmediato que esta práctica no sea esporádica sino permanente y en todos los ámbitos, de lo contrario estériles procesos de violencia arrastrados por la desesperación y no por las soluciones se seguirán repitiendo.

Hay que desarrollar una metodología para la rehabilitación de la centralidad urbana histórica y actual que sea participativa, de control social e integradora de toda la población que, además, esté planteada en una consideración integral de la ciudad y que no olvide la contradicción campo ciudad, para integrar también el problema de centralidad regional y en su caso nacional, e internacional.

Basta citar el comercio informal de vendedores ambulantes, cuyos espacios o sitios de venta ya les pertenecen por haber tomado posesión, los defienten ante otros vendedores o ante las autoridades que, en la mayoría de los casos, afectan el funcionamiento de la ciudad, pero cuyo problema de desempleo, migración campo-ciudad, acostumbramiento al contrabando o a la piratería (en cuanto a la venta de productos no originales) refleja la gran complejidad de un problema estructural de la sociedad: su economía. El uso del espacio urbano sea o no central, no podrá ser resuelto si no se encara integralmente en una concertación que va más allá de una reubicación, sino de lucha contra la pobreza en los términos planteados.

Es indudable que la recuperación de la centralidad urbana histórica y actual no puede ser un planteamiento de retroceder en el tiempo, pero sí de incorporar las nuevas actividades o funciones urbanas de manera concertada y controlada entre todos los actores e intereses donde la reinserción de la vivienda, la artesanía, la pequeña empresa, los servicios turísticos, lo lúdico, lo cultural y muchas otras actividades lo hagan de manera que no cometan agresiones, abordando soluciones no solamente para su preservación y humanización sino también para los problemas estructurales de empleo.

Por otra parte, la importancia psicológica, simbólica y de prestigio social que encierra la centralidad urbana y merece la consideración de que la ciudad

no solo es un producto del proceso económico y social de un pueblo, sino que también puede ser una bella obra si decidimos poner el esfuerzo necesario. Esto no solo se refiere a los monumentos, sus plazas, sus calles, sino también a su integración social.

En Bolivia, por ejemplo las fiestas religiosas que tradicionalmente desde la época virreinal se celebraban en las parroquias de los barrios durante varios días, como una actividad exclusiva del mismo sin tener ninguna relación o contacto con la centralidad urbana; desde la década del setenta la fiesta empezó a ingresar a la zona central de la ciudad como símbolo de prestigio, logrando que se institucionalice y sea la gran fiesta anual de toda la ciudad, caso Señor del Gran Poder en la Ciudad de La Paz, Virgen del Rosario en Sucre o San Bartolomé o Chutillos en Potosí, por ejemplo; hoy toda la sociedad participa representada por todas las clases sociales sin excepción en una integración completa a través de la fiesta y el folklore. Este es un ejemplo a seguir en otros ámbitos y en la rehabilitación que pretendemos.

Bolivia vive una experiencia altamente municipalista a raíz que se ha introducido la Ley de Participación Popular, a través de la juntas vecinales con control social a través de los Comités de Vigilancia y distribución de recursos directos a todos los municipios del país a partir del número de habitantes por municipio.

Ya se cuestiona la necesidad de incorporar al índice repartidor de recursos por municipio, el Índice de Desarrollo Humano y la Densidad de Población sobre el territorio que haría más justa la distribución de estos recursos.

Sin embargo, pese a estos y otros factores a ir perfeccionando, el impacto de esta ley es sumamente alentador, por el contrario la Ley de Descentralización Administrativa deriva del gobierno central del país, creando los consejos departamentales sin mayor repercusión ni eficacia en resolver los problemas regionales.

La diferencia de resultados entre estas dos leyes radica en la posibilidad de mayor participación directa en la toma de decisiones del uso de sus recursos y la elección directa de sus autoridades y representantes que brinda la Ley de Participación Popular.

La Ley de Descentralización por el contrario sigue manteniendo una participación representativa del gobierno central en los prefectos que son elegidos por el presidente de la República y que preside el consejo departamental cuyos consejeros surgen de arreglos políticos sin mayor participación de la población.

La experiencia que se está viviendo es muy clara e importante, como una base de propuesta para un tratamiento más a fondo y con mayores posibilida-

des de éxito en los centros históricos, recuperando una adecuada centralidad urbana.

Algunos apuntes interesantes sobre Potosí

Lo interesante de Potosí es que nace en 1545, como una ciudad industrial minera cuya conformación queda definida de la siguiente manera.

El Cerro Rico, el *Sumaj Orcko*, como la razón de ser de Potosí, donde se concentra en un principio toda la actividad productiva, el centro extractivo de la plata y, centro de transformación y purificación de la plata en lingotes a través de las *huayra chinas* u hornos de viento que atestaban el Cerro Rico.

La ciudad dividida, desde un inicio, en el asentamiento español en la zona central (centralidad urbana española) y los indígenas mitayos, alrededor del centro español, en barrios de indios que seguían el sistema de reducciones impulsada por el virrey Francisco de Toledo, consistía en ubicar una parroquia y obligar que los indígenas construyan su barrio con un urbanismo y arquitectura propios de su lugar de origen, alrededor de la parroquia que se convertía en la (centralidad urbana indígena), ya que a la centralidad española no tenían acceso los indígenas, ninguna actividad existía para ellos en esa centralidad, excluyendo a la servidumbre que era una población minoritaria en relación a los mitayos. A su vez, los españoles tenían un ingreso restringido a los barrios indígenas a solicitud de la Iglesia.

Finalmente, cuando se introduce el sistema de transformación y purificación de la plata mediante la amalgamación, se construye la Ribera de los ingenios de Nuestro Señor de la Vera Cruz, de 15 kilómetros de extensión, convirtiéndose en el verdadero punto de encuentro de españoles e indígenas, aunque en condiciones opuestas de dominación y explotación. Sin embargo, al convertirse en la cadena de producción de plata más grande del mundo nos permite sugerir una centralidad productiva lineal.

Las características de una ciudad, que nace como ciudad industrial, mantiene un orden de explotación e injusticia pero cuyas centralidades no han sido trastocadas en su esencia hasta nuestros días, a diferencia de una ciudad preindustrial que es impactada por la industrialización.

La vivienda en los centros históricos

José Ramón Moreno García

La admirable y recordada Marina Waissman, arquitecta argentina, en su libro *El interior de la historia*, definía así el concepto de centro histórico:

El término centro histórico es aplicado corrientemente a un asentamiento urbano o a una zona específica de una ciudad en la que se encuentra un conjunto importante de monumentos dentro de un tejido urbano coherente y significativo.

Podía haber una definición equivalente, alternando los términos básicos del párrafo anterior.

Un centro histórico sería aquel que contando con un tejido urbano coherente y significativo (que constituye el caserío, la trama residencial, la vivienda en sí...) dispone de un conjunto importante de monumentos que vienen a resaltar, con su singularidad, el valor sólido, compacto y cotidiano de la suma de piezas individuales, tipológicamente reconocibles y trabadas de manera adecuada, en un esfuerzo de siglos, en que la condición parcelaria y constructiva se adapta a situaciones climáticas y topográficas, generando genuinas formas de vida.

Desde una consideración distinta, con una mirada cuidadosa al germen o al sustrato de un centro histórico, lo que se propone es pasar, de una vez, al primer plano del análisis y de la gestión (de la inversión), el tema del tejido residencial, de la vivienda al fin, superando tratamientos anteriores en que el mo-

numento como objeto, o el monumento y su entorno, o el monumento como generador de visiones integrales del centro histórico, eran la base de la reflexión o de la intervención.

No se trata de marginar al 'monumento' que, hasta ahora, es el destinatario de los mayores esfuerzos intelectuales y de los porcentajes más importantes de los escasos recursos económicos que se destinan, desde lo público, a la preservación del patrimonio.

Un patrimonio es, no se olvide, eclesiástico en la mayor parte de las ocasiones. Privado, por tanto. Tan privado como el caserío. Con matices que lo diferencian sustancialmente, pero no hasta el punto que sea el caserío, la trama urbana, lo residencial, el sustrato territorial de un centro histórico, lo que quede, como hasta ahora realmente marginado de la atención y la inversión pública.

Sería hora de cambiar y de equilibrar las atenciones porque difícil resulta, incluso en los países de menor tradición cultural, consumir una agresión a un bien de interés artístico o histórico. Existe ya una conciencia colectiva que puede impedir cualquier desafuero sobre un monumento. Sobre todo, si es religioso.

Donde sigue ocurriendo una violencia patrimonial, con total impunidad, es precisamente, en el ámbito de lo residencial, en lo privado, en lo doméstico.

Cualquiera del común puede rechazar rotundamente la demolición de una iglesia o preocuparse por el derribo de una casa-palacio; pero a muy pocos les interesa el hecho que una casa-patio, tipológicamente perfecta, con proporciones equivalentes a las de un claustro conventual, desaparezca de la noche a la mañana en cualquier lugar de la ciudad o del continente.

Había que revertir este proceso, antes que sea demasiado tarde. Antes que el conjunto singular de monumentos de un centro histórico quede flotando sobre una masa edificada carente del menor interés patrimonial. Entonces, debería dejar de ser considerado un centro histórico y pasar a ser, sencillamente, una serie de monumentos aislados sobre una trama descontextualizada, como de hecho ya ocurre en más de una ciudad que en su día fue declarada patrimonio mundial.

A este respecto existe, un conjunto de comités especializados de la UNESCO que tienen la misión de velar por el mantenimiento de los valores que dieron lugar a la declaración o a la inscripción de un centro histórico en la lista del patrimonio mundial, mediante la evaluación de una serie de indicadores que reflejan aspectos urbanos y territoriales, socio-culturales, históricos, etc. Pueden resaltar

desde la verificación de las condiciones de accesibilidad, transporte y estacionamiento en el área del centro histórico, hasta la compatibilidad de usos por efecto del turismo o la calidad de la integración de la arquitectura contemporánea.

Hasta hace muy poco tiempo, apenas existían indicadores sobre la función residencial porque se seguía haciendo hincapié en el modelo de ciudad monumento en que la mirada del visitante resbala por las cubiertas del caserío para encontrar la torre, la cúpula o el recinto amurallado.

Ahora, en la relación de indicadores aparecen conceptos tales como “el mantenimiento de la estructura urbana-histórica (alineaciones, parcelarios, etc.), o la permanencia y estado de las tipologías espaciales o, mejor aún, la presencia de una adecuada política residencial”.

En este último aspecto se llega a afirmar textualmente que “una de las cualidades más relevantes de las ciudades históricas lo constituye la multiplicidad de usos que está presente en su estructura, con una trama residencial especialmente relevante de la que es preciso conocer su situación, las condiciones de renovación, sustitución, adaptación a las necesidades de los habitantes, etc. Además de la atención que se debe prestar a esta realidad, se recomienda que los poderes públicos emprendan *acciones ejemplares* para la recuperación de los tejidos residenciales en nuestras ciudades”.

Pero ¿qué ocurre realmente en nuestras ciudades, en lo que al factor residencial se refiere?

Por una parte, ya se ha repetido hasta la saciedad cómo el modelo de ciudad convencional que se ha mantenido casi intacto hasta las primeras décadas del siglo XX, ha sufrido un proceso de renovación incontrolada con la aparición de fenómenos migratorios que han alterado las jerarquías residenciales de las diversas capas sociales en el territorio.

Hay destrucción o deterioro físico de las viviendas antiguas; hay sustitución de usuarios muchas veces con ocupación forzada de fincas abandonadas... La tugurización y el hacinamiento son elementos comunes en muchas ciudades de este continente. El abandono patrimonial y las bajas densidades de población son, en cambio, fenómenos que suelen ocurrir en núcleos centrales de las ciudades de la vieja Europa.

En ambos casos, se dan simultáneamente ejemplos de sustitución funcional de la residencia por usos terciarios; por el comercio o la banca aunque, por lo general se siguen manteniendo la función representativa y simbólica que representan el poder político y también el religioso.

Existe, además, un factor común en estos tan diversos modelos de ciudades y es el reconocimiento de la dificultad que existe para respetar el derecho de los habitantes a conservar su lugar de residencia en los ámbitos centrales de la ciudad, en sus centros históricos. Sobre todo, cuando aparecen procesos de renovación no controlada que bajo el argumento de necesidades derivadas de la accesibilidad en automóvil o de la mejora de condiciones higiénicas y de salubridad, producen verdaderas convulsiones en el tejido social, al generarse iniciativas inmobiliarias que tienden a elevar el nivel de renta de los nuevos usuarios y producir, por tanto, el desalojo de los antiguos ocupantes de estos antiguos terrenos revalorizados normalmente por esta acción conjunta de los poderes públicos (planificación, infraestructuras, etc.) y de la iniciativa privada (promoción y gestión inmobiliaria).

Estas situaciones tan comunes y tan reconocibles en los centros históricos están suficientemente estudiadas y documentadas. Ocurren, probablemente, en todos los continentes. Y las excepciones, que también existen, aparecen por la conjunción de factores de voluntad política cierta y mantenida así como por existir una tradición consolidada en el control democrático al poder por parte de la sociedad civil.

El problema de la vivienda no es una preocupación prioritaria ni de los poderes públicos ni de los financieros.

En la mayoría de los países subdesarrollados, la inversión en vivienda ocupa un lugar muy secundario en los planes económicos estatales. Y en los países de mayor nivel de renta también hay que insistir mucho para que los aspectos residenciales aparezcan dotados en los programas políticos y en los presupuestos públicos.

El problema no es la elección entre la vivienda y otras inversiones, sino cuánta vivienda habremos de tener para que otras inversiones resulten rentables.

Con este desfado de los economistas, entre otras cosas la magnitud del problema habitacional en el mundo es de tal escala que lo que predomina ahora es la sensación fatalista de que no hay ni habrá solución posible.

Aplicar literalmente esta situación general a los centros históricos no sería procedente ya que, a pesar de las precarias condiciones físicas que suelen presentarse, su propia localización estratégica en cualquier ciudad consolidada, tiende a ser privilegiada.

Sin embargo, a pesar de la afirmación anterior hay un factor de complejidad añadida que también distingue a un centro histórico y es la dificultad en la gestión para poder resolver el alojamiento de las clases más desfavorecidas.

Gestión pública o bien gestión delegada. Pero promovida desde las instancias públicas, porque solo desde lo público se podrán resolver los desequilibrios sociales que afectan a las familias de bajos recursos que permanecen viviendo en los centros históricos.

Como decía Campos Venutti, en aquel texto de 1978, *Urbanismo y austeridad* que se convirtió en el referente más utilizado por los gestores públicos de izquierda en media Europa: “Al Estado, como promotor, le corresponde apoyar cuanto sea posible, al sector de ciudadanos que se encuentran en situación de necesidad... La actuación pública en el campo de rehabilitación urbana es la más difícil porque se trata de actuar en el interior del tejido urbano, sin alterar su composición social, de mantener las propiedades familiares atacando solamente las posturas especulativas y absentistas, de primar las intervenciones de acuerdo con una severa selección de los niveles de renta familiar que resultaran beneficiados...”

Es difícil esta gestión. Pero, como decía Carpentier “solo lo difícil es estimulante”. Así que, a pesar de todo, una adecuada política de vivienda en el centro histórico puede resultar, a la postre, satisfactoria para el residente y rentable políticamente para el poder público, cosa que ha sucedido también en numerosas ocasiones. Y no solo en Europa donde se pueden apreciar resultados espectaculares de políticas de vivienda que tienen antecedentes legislativos de más de un siglo de existencia.

- En Portugal, en 1872 ya se facultaba para expropiar por utilidad pública a entidades promotoras destinadas a asegurar la mejora de calles, plazas, jardines y edificaciones existentes en villas y ciudades.
- En Dinamarca, en 1887 y 1898 se publican directrices para el derribo de viviendas en mal estado con ayuda estatal condicionada a que con posterioridad al derribo se debían construir *buenas viviendas* para los trabajadores.
- En Francia, también en 1887 se elabora la primera ley de protección del patrimonio.
- En Italia, en 1865 aparece un Reglamento de Construcción con la posibilidad de expropiación por utilidad pública y su vinculación con la mejora de las edificaciones.

Y así se ha ido legislando y aplicando esta normativa hasta los momentos actuales en que existe toda una batería legal que ha perfeccionado los procedimientos tanto urbanísticos como financieros para conseguir que los centros históricos queden protegidos y, sobre todo, que se eviten los desplazamientos de los residentes.

Es una política general de salvaguarda que, con las excepciones de rigor, ha logrado una noción de conciencia colectiva sobre la trascendencia de preservar no sólo los centros históricos sino lo que se ha venido en denominar la ciudad consolidada.

Y esto se ha hecho con mucha inversión pública: inversión en la red viaria y en las infraestructuras, en la peatonización de sectores específicos; en el sistema de zonas verdes y espacios libres; en los equipamientos colectivos y además en ayudas cuantiosas de distintos tipos (subvenciones a fondo perdido, reducción de puntos de interés en préstamos privilegiados, etc.) a los residentes, a los propietarios privados o a los inquilinos.

Por cierto, es una inversión pública que tiende a recuperarse, o al menos que tiende a equilibrar otras inversiones. Se puede recuperar, por ejemplo, si la mejora del centro histórico contribuye a incrementar la atracción turística. Se equilibra por ejemplo, si se reduce con las acciones de rehabilitación la necesidad de construir nuevas viviendas, normalmente más costosas.

Naturalmente, esta situación favorable se da, siempre que exista una determinada política de vivienda que procure satisfacer la distinta demanda con unos criterios básicos de diversificación de los recursos, entendiendo como principio inalterable de actuación que el papel de Estado deber ser reducir los desequilibrios existentes y acudir de manera prioritaria a resolver las necesidades más perentorias que suelen coincidir en las familias de menores niveles de renta.

Y se trata de resolver estas necesidades desde otro principio que debería ser inamovible: habría que producir alojamientos de calidad similar a la que pueda realizar la mejor iniciativa privada para una clase social inmediatamente superior.

En un centro histórico, es muy posible que las calidades vengan marcadas por las preexistencias. Pasaría a primer plano, entonces, el mantenimiento de las calidades espaciales y el respeto a las tipologías originales adecuándolas a las nuevas formas de vida.

Nuevas formas de vida que en Europa condicionan la reflexión sobre la vivienda y consecuentemente sobre los tipos y sobre las modalidades de producción y de gestión.

Así, Ignacio Paricio en un reciente libro sobre la vivienda contemporánea, resumía la situación actual a través de la constante evolución de la sociedad que se manifestaba en la formación y evolución de los grupos de convivencia que ocupan las viviendas.

Los principales cambios detectados se referían a:

- La demora de la salida de los jóvenes de la vivienda familiar y el retraso en la edad del matrimonio.
- El descenso del número de matrimonios y el aumento de uniones de hecho.
- La bajada de la natalidad y la disminución de la dimensión de la familia.
- El aumento del número de separaciones matrimoniales y de familias monoparentales.
- El aumento de la longevidad.

Por otra parte existen cambios en el crecimiento y la redistribución de la riqueza, como los siguientes:

- La generalización del automóvil.
- El incremento de las segundas residencias.
- La aparición de la nueva pobreza, formada por marginados del mundo laboral y originada por la implantación de nuevas tecnologías y por la reestructuración de la organización del trabajo.
- La inmigración procedente del Tercer Mundo.

También, hay cambios en los valores y en los hábitos de la sociedad que van desde la variación de las relaciones familiares entre las generaciones hasta el cambio en los hábitos de la compra.

Todo esto influye a la postre en el modelo de vivienda que lentamente evolucionará hacia programas más reducidos pero probablemente con una mayor calidad espacial y constructiva.

Esta mirada sobre la evolución social, sobre los hábitos y formas de vida, debe marcar permanentemente la gestión de los poderes públicos en materia de vivienda social. Y aplicarla también a la gestión de los centros históricos, que deben reproducir en sus viejos contenedores la evolución de los comportamientos sociales.

Entre otros, y por supuesto no el menos importante, el que se refiere a la participación de la sociedad civil y más concretamente de los residentes en la toma de decisiones que afecten al hábitat y su entorno.

En los años 50 y 60 se produjo en Italia un fuerte debate cultural que marcó la transición del modelo monumento como objeto de preservación, al más amplio e integral modelo de centro histórico.

La participación en este debate provino de un grupo de urbanistas, arquitectos y juristas y por una serie de ayuntamientos italianos que promovieron un congreso que se desarrolló en Subbio en Septiembre de 1960. Fue la primera declaración de principios sobre salvaguarda y saneamiento de los centros históricos que dio lugar posteriormente a leyes decisivas en estas materias.

Este tipo de participación pública propositiva se da en países, como Italia, en que el debate cultural en torno al patrimonio se mantiene vigente desde principios de siglo, lo cual permite que surjan grupos de élite capaces de promover cambios legislativos.

En Dinamarca, por el contrario, es la propia Ley de Renovación Urbana, cuya última revisión ocurrió en 1990, establece un riguroso Plan de Rehabilitación de la Vivienda en el que la participación pública de los afectados se regula cuidadosamente, de tal forma que los inquilinos pueden ejercer el derecho a veto a las obras de mejora de su vivienda, (no a las obras de mantenimiento), ya que ambos aspectos se regulan en la ley: las obras de mantenimiento no suponen incremento del alquiler; las obras de mejora, sí (aislamientos; calefacción y agua caliente; nuevas carpinterías; nueva cocina, etc.)

La participación de los usuarios está encaminada desde la ley, a evitar su desplazamiento del lugar de residencia. Y también a regular el tipo de ayuda económica personalizada que tienden a evitar que se produzca un cambio fundamental en la estructura de la población en los centros históricos de Dinamarca.

El panorama europeo en el campo de la rehabilitación urbana ha evolucionado en los últimos años: a lo largo de los años 70 la rehabilitación del patrimonio va ligada fundamentalmente al tema de la vivienda y dentro de este sector a la vivienda social y al mantenimiento de los vecinos en su hábitat. Sin embargo, a lo largo de los años 80 la política de vivienda se liberaliza y se abandona el tema social (con distintos matices, según los países) mientras se mantiene la ayuda a la piedra, es decir la rehabilitación del patrimonio arquitectónico exclusivamente sin tener en cuenta las circunstancias

personales y económicas de las familias, lo cual genera de nuevo el desalojo de núcleos de muy bajos ingresos en aquellas ciudades en que no se toman medidas preventivas para evitarlo.

Se introduce, en esta década, también el concepto de recuperación de grandes contenedores arquitectónicos para usos dotacionales, primando el concepto de proyecto singular más que el de la recuperación doméstica y seriada. Asimismo toma especial relevancia el proyecto de espacio libre público. En aquellos años, y también en la década del 90, se abandona la rehabilitación urbana más dura y de más compleja gestión que es la que realiza sobre un patrimonio extremadamente degradado, de tipologías históricas populares y con un tipo de población de bajos ingresos y en gran parte envejecida. En cambio, se inicia un proceso de rehabilitación de 'lujo' por parte de la iniciativa privada que comienza a ver negocio en los centros históricos con el retorno de clases sociales de mayores niveles de renta.

Aunque esta visión no se puede generalizar porque hay países (Francia, Bélgica, por ejemplo) donde la acción pública del Estado no desaparece en beneficio de los más necesitados, lo cierto es que ha habido un retroceso al compás de los nuevos tiempos en que las teorías neoliberales van socavando la tradicional acción pública en favor de las iniciativas o procesos de privatización.¹

Es significativo que el mayor programa europeo destinado a los centros históricos o a sectores centrales degradados, denominado Plan Urbano, que se está aplicando ahora, en estos últimos años en muchas ciudades, dispone de una gran cantidad de recursos económicos destinados a resolver problemas de infraestructuras y de déficits de equipamientos, pero no a resolver las carencias habitacionales. Con estas operaciones, lo que está ocurriendo es que aquellas ciudades que no hayan resuelto, simultáneamente, la ayuda en materia de vivienda se encuentran con el inevitable proceso de especulación inmediata: un sector central con mejores redes de servicios y con una mayor dotación de equipamientos públicos incrementa el precio del suelo, con lo que los inquilinos o pequeños propietarios de casas antiguas reciben, en el mejor de los casos, ofertas suficientes como para buscar alojamiento en barrios periféricos. Las viejas casas son sustituidas por nuevas promociones inmobiliarias destinadas a clases sociales de un mayor nivel de renta. En muy poco tiempo, estos sectores centrales han cambiado de imagen y de población residente.

1 Juana Roca Cladera. *Rehabilitación Urbana*, MOPU.

Como siempre ocurre, la clave para resolver los problemas de vivienda en los centros históricos estriba en factores de voluntad política. *Si se quiere, se puede hacer.*

Existen ejemplos que así lo demuestran aunque en muchos de los casos aparece la solución como respuesta a una situación de coyuntura singular. Dos muestras que pueden ejemplificar esta situación: México Distrito Federal y La Habana.

El 19 de septiembre de 1985 se registró uno de los más graves siniestros en la historia de la ciudad de México: un fuerte terremoto destruyó por completo un gran número de edificios y casas densamente poblados. El número de víctimas fue muy alto y los recursos para resolver el grave problema, como siempre, eran insuficientes.

Sin embargo, el 11 de octubre, apenas un mes después, el presidente de la República decretó la expropiación de siete mil inmuebles que ocupaban una extensión de 25 hectáreas en un sector central de la ciudad.

El proceso de reconstrucción fue una empresa ejemplar y formidable de la sociedad mejicana que consiguió construir o rehabilitar cerca de 50.000 viviendas en año y medio resolviendo el alojamiento de casi 300.000 afectados por el terremoto.

En el caso de La Habana, la acción que se lleva a cabo en su centro histórico, por parte de la Oficina del Historiador de la Ciudad, en un país que atraviesa una difícil etapa de escasez de recursos, es también ejemplar no solo por la voluntad política que aparece priorizando la recuperación sino, sobre todo, por la estrategia que permite salvar a un ritmo creciente una ciudad que aparecía prácticamente destruida.

Tras la elaboración de un plan maestro que fijó las estrategias básicas, la pieza clave fue un decreto de la Asamblea Legislativa que posibilitaba el trasvase de un porcentaje suficiente de los ingresos turísticos hacia la Oficina del Historiador a la que también se le reconocía la posibilidad de constituirse en empresa diversificada y autosuficiente.

En los dos primeros años, el Estado tuvo que ayudar a la Oficina. En este año (creo que el cuarto de su existencia) el Historiador cuenta con 40 millones de dólares para recuperar el patrimonio de La Habana Vieja. Tras una primera fase de restaurar edificios para equipamientos o usos asistenciales, ahora comenzará la experiencia de resolver con mayor intensidad los graves déficits de alojamiento que existen en aquella ciudad.

Si existe la voluntad política, los recursos económicos de una u otra manera, terminan apareciendo. El ingenio cubano para lograr que el propio patrimonio histórico sea el origen último de los recursos financieros o, en el caso de México la firme decisión conjunta de la sociedad civil y el poder público de resolver eficientemente una catástrofe que se abatió sobre parte del centro histórico no son más que referentes de situaciones muy específicas.

Lo que importa, realmente, es realizar en un centro histórico un trabajo riguroso y permanente que provenga de una *voluntad política cierta y mantenida*, reflejo de un sociedad civil que impulsa y participa en la formación y gestión del proceso así como en la toma de decisiones básicas.

El conocimiento profundo de la evolución del territorio y de la población que lo habita, podrá dar lugar a una planificación estratégica que proponga soluciones a problemas existentes de infraestructuras, accesibilidad, movilidad y también de carencia de equipamientos o de áreas libres.

En este plan, ineludible por lo que significa de legitimación de aspiraciones, sobre todo se han de abordar las medidas que inciden en la mejora, renovación o sustitución del tejido residencial con el objetivo básico de no producir indeseados desplazamientos de la población residente.

En el libro sobre vivienda en el Centro Histórico de Quito que se editó hace ahora casi diez años, se decía lo siguiente:

El desafío para los gobiernos locales está planteado: asumir un rol protagónico en los asuntos de la vida cotidiana, superando el devastado sesgo de orientar sus iniciativas, recursos y acciones, exclusivamente al ámbito físico-espacial en cuanto a equipamientos e infraestructuras básicos. Pero no solo esto. Los gobiernos locales deben hacer esfuerzos por superar las viejas determinaciones económicas de privilegiar sus acciones hacia zonas, barrios o distritos residenciales, dejando sus réditos, a veces insignificantes, para inversión social estratégica en áreas de ocupación popular. Esto debe cambiar, no mañana sino ahora (Domingo Paredes).

La vivienda urbana en el mejoramiento de los asentamientos precarios

Edin Martínez

Desde hace algún tiempo, se ha abierto el debate sobre la vigencia del modelo del desarrollo urbano en América Latina, fundado en la periferización y expansión; y cada vez se habla de una salida que se percibe como el retorno a la ciudad construida, donde la centralidad tiende a revalorizarse; o como se nos dice en la nota de convocatoria a este evento: “La ciudad originalmente entendida a partir de temas como el crecimiento periférico, la ‘metropolización’, la renta del suelo, tiende a ceder ante otras preocupaciones. En este contexto, la centralidad urbana y, en particular, la centralidad histórica cobran mayor fuerza dentro del desarrollo urbano”.

En el marco de este tema se abordará el fenómeno de la vivienda urbana, pero referido a los barrios degradados o asentamientos precarios y, específicamente, en una de sus partes que adopta distintas denominaciones en los diferentes países de América Latina (tugurios, cayampas, favelas, pueblos jóvenes, rancherías, etc.); porque constituye una parte importante de la ciudad latinoamericana y además, cuando se aborda el tema de la centralidad en el debate sobre el desarrollo urbano, siempre se suele dejar fuera esta parte de la ciudad. Ésta suele constituir una parte oscura al margen de los distintos programas de desarrollo urbano.

Los tugurios en América Latina están insertados en la ciudad construida y muchos de ellos en zonas privilegiadas, a pesar de que sus ubicaciones puntuales constituyan lugares altamente degradados.

Aunque el fenómeno de la tugurización no tiene su origen en tiempos remotos, pues acompaña los procesos de macrocefalización urbana y los momentos de las fuertes corrientes migratorias campo-ciudad, a esta altura del tiempo,

los tugurios más importantes de las ciudades de nuestro continente se encuentran muy consolidados, lo que no significa que su calidad de vida, desde el punto de vista habitacional, sea aceptable.

Por ello, el gran reto en la actualidad, es cómo humanizar en nuestro continente esa parte de la ciudad que constituye un tercio de ella.

La profundización de la pobreza causada por las catástrofes en Centroamérica y la alternativa del mercado

La catástrofe del huracán 'Mitch' incrementó una gran contradicción que existe en Centroamérica. Se dice que el desarrollo en el área retrocedió 20 años y siempre se ha sostenido que las catástrofes naturales que suceden en esta región, con cierta regularidad, no golpean por parejo a la sociedad. Los grandes afectados siempre son los sectores de más escasos recursos económicos. El efecto de este fenómeno es la profundización y el ensanchamiento de la pobreza.

Los terremotos y las inundaciones ponen en vitrina la pobreza. Sacan a la gente de los barrancos, de las casas viejas y deterioradas, de las cuarterías, de los mesones, de las vecindades donde viven y de los tugurios; los sacan a las calles, a los predios baldíos que son de propiedad privada o del Estado, o a las aceras.

La pobreza en Centroamérica no es la misma después del 'Mitch'. Definitivamente, se ha ampliado y se ha profundizado.

Esta realidad contrasta con la dinámica de 'absolutización' del mercado. Se trata de hacer del mercado la panacea para resolver los problemas económico-sociales de nuestros países, sin reflexionar que hay enormes contingentes de población que no tienen la llave mágica, que es el dinero, para abrir sus puertas.

Hay que ser sostenibles en cualquier actividad que se emprenda y debe estar enmarcada en criterios de recuperación total, según criterios determinados por las leyes del mercado. La palabra subsidio cada vez está siendo más proscrita.

Por otra parte, los estados centroamericanos reconocen el derecho a la vivienda como un derecho básico y le dan la misma categoría que a la educación y a la salud en sus constituciones políticas. Veamos lo que dice la constitución salvadoreña:

Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarias.

rias de su vivienda. Fomentará que todo propietario de fincas rústicas proporcionen a los trabajadores residentes habitación higiénica y cómoda, e instalaciones adecuadas a los trabajadores temporales; y al efecto, facilitará al pequeño propietario los medios necesarios. (Art. 119)

En un cuadro comparativo las asignaciones presupuestarias para los tres rubros mencionados, correspondientes al período 1995-1998.

**Asignación para vivienda, educación y salud en el presupuesto nacional
de El Salvador 1995-1998
Millones de Colones**

Rubro	Año			
	1995	1996	1997	1998
Total en general	11,752.6	14,815	15,302.4	16,886.3
Vivienda	42.3	40.0	34.0	32.8
Educación	1,755.9	2,086.1	2,446.5	2,726.5
Salud	1,204.5	1,317.8	1,358.2	1,333.7

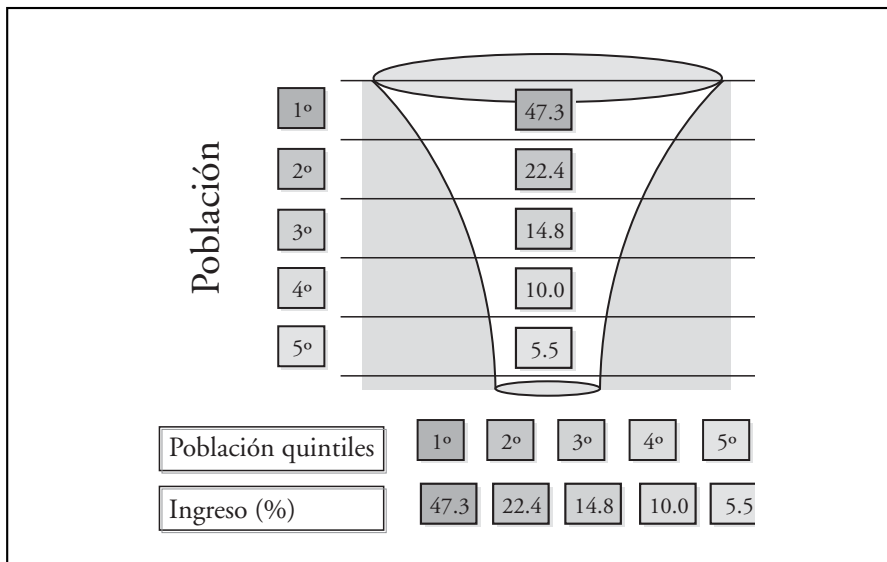
El presupuesto sube en valores absolutos, mientras que el rubro para vivienda cada año baja. La vivienda es la cenicienta del presupuesto. La ubicación de la vivienda, al mismo nivel de importancia en la constitución política no tiene nada que ver con lo que sucede en la realidad.

El esquema de razonamiento que se usa para definir la responsabilidad del Estado frente a la educación y a la salud de la población, se quiebra en el caso de la vivienda. No hay, por ejemplo, una práctica de dotación básica de vivienda como la dotación básica que existe en educación y lo mismo sucede en salud.

Las dos enfermedades más frecuentes en El Salvador son las de vías respiratorias y las gastrointestinales. En esto tiene una enorme incidencia la situación habitacional que vive el 50% de nuestra población. ¿No habrá que aumentar la asignación presupuestaria en vivienda para que no tenga que aumentar la asignación en salud?

El problema de la vivienda no es un problema que tiene una explicación en sí mismo. La gente no tiene vivienda porque es pobre; porque sus ingresos no le alcanzan para adquirir una vivienda; por eso debemos pensar que existe una importante relación entre crecimiento económico, distribución y la situación habitacional. Veamos que sucede en El Salvador respecto a lo aquí señalado.

Distribución del ingreso nacional en los hogares de la República de El Salvador



Fuente: HABITAT (1992). Human settlements statistical data

La última quinta parte de la población salvadoreña sólo percibe el 5.5% de la riqueza nacional, más de un millón de habitantes; mientras que por el otro lado, la quinta parte más alta de la población nacional percibe el 47.3%, casi la mitad del ingreso nacional.

Esto explica que El Salvador con 6 millones de habitantes, se registre, según la Oficina de Planificación Estratégica del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, un déficit habitacional de 555,227 viviendas, de las cuales 448,195 se concentran en las familias cuyos ingresos mensuales son menores a los dos salarios mínimos (\$289.00).

La respuesta al problema de vivienda de los sectores de escasos recursos económicos en nuestros países debe tener una doble vía: la vía del derecho y la vía del mercado; o como se suele decir, la ventanilla social y la ventanilla comercial. La vivienda es una necesidad vital como para dejarla tirada a las leyes de la oferta y la demanda; que los programas de vivienda deben desarrollarse desde las condiciones económicas de las familias con las que se va a trabajar.

Los que sufren la ciudad: Población prioritaria para ser sujeto de los programas de mejoramiento

Los tres tipos de vivienda popular en Centroamérica son los mesones, los tugurios y las lotizaciones ilegales. En los últimos dos tipos, la vivienda es producida y consumida fuera del marco legal establecido; es decir, al margen de las normas estatales de urbanización y construcción que se enmarca en lo que la sociedad considera un hábitat digno.

Una de las expresiones más patéticas de la informalidad del hábitat son los tugurios. Asentamientos donde los habitantes construyen sus viviendas, con materiales de desechos, en terrenos marginales, generalmente estatales. No tienen servicios básicos de infraestructura, presentan alto grado de insalubridad, vivienda precaria, hacinamiento, promiscuidad, y tenencia de facto del terreno. Surgen con los inicios de la urbanización acelerada de las áreas metropolitanas de nuestras capitales, como posibilidad habitacional para las familias más pobres.

La ubicación de estos asentamientos, es una característica de particular importancia para la formulación de programas específicos de mejoramiento. Se constatan tres tipos de ubicación correspondientes al área metropolitana de San Salvador: asentamientos en derecho de vía, en quebradas y ríos y en otros lugares.

**AMSS: comunidades marginales y sus viviendas según municipios
y tipología de ubicación, 1991-1992**

Municipios	Ubicación							
	Derecho de vía		Quebradas y ríos		Otros lugares		Total	
	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.	Nº Tug.	Nº Viv.
Nueva S. Salvador	—	—	1	664	12	1,165	13	1,892
Antigua Cuscatlán	—	—	1	110	5	229	6	329
Soyapango	20	2,084	4	484	23	1,708	47	4,276
Ilopango	3	848	1	103	12	1,114	16	2,065
Ciudad Delgado	4	243	4	157	5	100	13	500
Cuscatancingo	—	—	2	58	2	170	4	228
Ayutuxtepeque	—	—	—	—	3	54	3	54
San Marcos	—	—	—	—	—	—	—	—
Mejicanos	—	—	5	682	17	1,771	22	2,453
San Salvador N°	15	3,876	71	7,773	83	5,766	169	17,415
Fila %	8.88	22.26	42.01	44.63	49.11	33.11	100.00	100.00
Columna %	35.71	54.97	79.77	77.49	51.23	47.74	57.68	59.72
TOTAL AMSS N°	42	7,051	89	10,031	162	12,077	293	29,159
Fila %	14.33	24.18	30.38	34.40	55.29	41.42	100.00	100.00
Columna %	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: FUNDASAL, Documentos de Estudio No. 15/Vol. II, 1995, Tabla V, elaborada en base a ME-DIGESTYIC, Planos de Zonas Postales de San Salvador y Municipios del AMSS, con indicación de comunidades marginales, 1991-92.

Entre los factores determinantes que permitieron la evolución del tugurio, y en general del sector informal de la vivienda, se menciona: la disponibilidad del suelo urbano y su precio marginal, el desarrollo de la pobreza urbana, los desplazamientos poblacionales y los terremotos de El Salvador. Para 1968, la Dirección de Urbanismo y Arquitectura censa un total de 39 tugurios en tres municipios del Área Metropolitana de San Salvador, para 1978 se consideraban en el Área metropolitana de El Salvador (AMSS) 111 tugurios (EDURES/78) y, para 1992, habían aumentado a 293 (ME-DIGESTYIC/1992)

**AMSS: comunidades marginales según rangos de tamaño y municipios
1991-1992**

Municipios	Tamaño promedio (viviendas/comunidad)							
	1-69		70-299		300-499		500 y más	
	Nº Com	%	Nº Com	%	Nº Com	%	Nº Com	%
Nueva S. Salvador	5	2.98	6	5.55	1	9.09	1	16.67
Antigua Cuscatlán	4	2.38	2	1.85	—	—	—	—
Soyapango	25	14.88	20	18.52	2	18.18	—	—
Ilopango	6	3.57	8	7.41	2	18.18	—	—
Ciudad Delgado	11	6.55	2	1.85	—	—	—	—
Cuscatancingo	2	1.19	2	1.85	—	—	—	—
Ayutuxtepeque	3	1.79	—	—	—	—	—	—
San Marcos	—	—	—	—	—	—	—	—
Mejicanos	10	5.95	11	10.19	1	9.09	—	—
San Salvador	102	60.71	57	52.78	5	45.46	5	83.33
Fila %	60.35		33.73		2.96		2.96	
TOTAL AMSS	168	100.00	108	100.00	11	100.00	6	100.00
Fila %	57.34		36.86		3.75		2.05	0

Fuente: FUNDASAL, Documentos de Estudio No. 15/Vol. II, 1995, Tabla III, elaborada en base a ME-DI-GESTYC, Planos de Zonas Postales de San Salvador y Municipios del AMSS, con indicación de comunidades marginales, 1991-92.

Los datos demuestran que el problema de los asentamientos populares en el AMSS está, lejos de atenuarse, con tendencia a agravarse. Los asentamientos que más se han extendido son los tugurios y las lotizaciones ilegales.

En las ciudades de América Latina hay sectores que sufren la ciudad y sectores que la gozan. Los sectores que la sufren son los que habitan los asentamientos informales: los tugurios, los mesones, las colonias ilegales, etc. Esto no es una expresión retórica; este tipo de asentamientos no cuenta con los servicios básicos que ofrecen las ciudades a los sectores de otros estratos sociales; pero están alojados en las márgenes de los ríos que arrastran las aguas negras de las ciudades.

En la práctica, la ciudad permanece dando la espalda a estos asentamientos. No gozan ni de los servicios que provee el gobierno central ni del que proveen las municipalidades. Generalmente estos asentamientos están olvidados de todo plan de desarrollo. Es como si no existieran.

Situación material de la vivienda popular pobre, 1992

Viviendas	País		Urbano	
	No.	%	No.	%
Con techos de lámina metálica o mat. temp.	233,985	21.26	102,970	17.19
Con paredes de lámina o material temporal	64,552	5.86	26,586	2.42
Con pisos de tierra	434,822	39.50	104,976	17.53
Sin conexión domiciliar* de agua potable	640,316	58.17	187,344	31.28
Sin conexión al alcantarillado	712,322	64.71	228,032	38.08
Sin instalaciones sanitarias	197,636	17.96	22,958	3.83
Sin servicio de eliminación de basura	688,831	62.58	214,312	35.79
Total viviendas	1,100,714	100.00	598,842	100.00

* Comprende cañería en vivienda y fuera de vivienda (p.ej. mesón), pero no cañería chorro público.
Fuente: Censo Nacional de Población y de Vivienda de 1992

Los asentamientos informales suelen ser atendidos por una que otra ONG o por alguna intervención municipal, con acciones puntuales que palean la necesidad, pero no resuelven los problemas. Son muy buscados para el desarrollo de acciones asistenciales.

Generalmente, las excusas para olvidarse de este tipo de asentamientos son los niveles de pobreza de la gente (no son sostenibles), los problemas de topografía, el problema de la ilegalidad en la tenencia de la tierra y un cúmulo de señalamientos valorativos que buscan descalificar a la gente como sujetos de apoyo; pero todo esto no es más que una prueba contundente de la falta de voluntad política de enfrentar el problema de quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.

Los creadores de los marcos regulatorios para el desarrollo urbano de las ciudades han ignorado completamente la realidad de los asentamientos informales. No existen, por ejemplo, regulaciones que tengan en cuenta la reali-

dad de los tugurios. Se ha regulado pensando en la población económicamente solvente. Es imposible rehabilitar un tugurio respetando las normas establecidas.

Normas Modificadas en el proceso de rehabilitación del Tugurio Las Palmas

Fundasal

No.	Normas de Proyecto	Normas Institucionales Vigentes	Instancia Respons.
-----	--------------------	---------------------------------	--------------------

Para Sistemas de Aguas Negras en Urbanizaciones

1	Diámetro tubería en pasajes de 4" y 6"	Diámetro mínimo en pasajes de 8"	ANDA
2	Diámetro tubería en acometidas domiciliarias de 4" y 6"	Diámetro mínimo en acometidas domiciliarias de 8"	ANDA
3	Conexión a través de cajas de registro	Conexión a través de pozos de registro	ANDA
4	Profundidad mínima entre parte superior de la tubería y la rasante del terreno a 0.5 metros	Profundidad mínima entre parte superior de la tubería y la rasante del terreno a 1.0 metro	ANDA
5	Acometidas domiciliarias a través de cajas de conexión o registro	Acometida domiciliar a través de Yee a 45° grados	ANDA
6	Ubicación de tuberías a 1.0 metro del cordón en acceso vehicular.	Ubicación de tuberías a 1.5 metros del cordón en acceso vehicular.	ANDA
7	Ubicación de tuberías a 0.5 metro del cordón en acceso Peatonal.	No existe norma establecida.	ANDA
8	Uso de accesorios para salvar desniveles	No hay normativas para uso de accesorios en urbanizaciones.	ANDA
9	Cajas de registros de 2 metros de profundidad máxima.	Cajas de registros de 1.25 metros de profundidad máxima.	ANDA
10	Distancia horizontal entre los sistemas de aguas negras, agua potable y aguas lluvias es de 0.5 metros.	Distancia horizontal entre los sistemas de aguas negras, agua potable y aguas lluvias es de 1.5 metros. Con respecto al sistema de aguas lluvias, el sistema de agua potable, deberá dejarse a una distancia horizontal de 1.00 metro.	ANDA

Sistema de evacuación de aguas lluvias en urbanizaciones

11	En pasajes peatonales diámetro mínimo de tubería de 10"	En pasajes peatonales diámetro mínimo de tubería de 15"	VMVDU
12	Ancho de servidumbre para la instalación de 2 tuberías es de 2.00 metros	Ancho de servidumbre para la instalación de 2 tuberías es entre 4.5 metros y 7.5 metros.	VMVDU
13	Ancho de servidumbre para la instalación de tubería de diámetro entre 48" hasta 60" es de 4.00 metros	Ancho de servidumbre para la instalación de tubería de diámetro entre 48" hasta 60" entre 5.00 metros y 6.50 metros	VMVDU

Reordenamiento vial en urbanizaciones

14	No. de lotes en comunidad de 1058	No. de lotes permitidos en un terreno como Las Palmas a desarrollar es de 708.	OPAMSS
15	Area de lote típico de 15 metros cuadrados	Área de lote típico de 62.59 metros cuadrados	OPAMSS
16	Densidad poblacional de 611 hab./Ha	Densidad poblacional de 800 hab./Ha	OPAMSS
17	Frente mínimo de lotes es de 1.00 metros	Frente mínimo de lotes es de 5.00 metros. Al ser declarado asentamiento de interés social	OPAMSS
18	Área verde total ecológica de 8.27 % del área útil	Área verde total ecológica de 10 % del área útil	OPAMSS
19	Ancho mínimo de pasajes peatonales de 1.50 metros.	Ancho mínimo de pasajes peatonales de 3.00 metros.	OPAMSS
20	Ancho mínimo de pasajes vehiculares de 4.00 metros.	Ancho mínimo de pasajes vehiculares de 9.00 metros.	OPAMSS
21	Alero de vivienda al frente de pasaje es de 0.30 metros	Alero de vivienda al frente de pasaje es de 1.00 metros	OPAMSS

Edificaciones residenciales en altura

14	Construcción de 84 apartamentos en altura	Permitidos según área existente de 47 apartamentos.	OPAMSS
22			OPAMSS
23	No previsto estacionamientos privados	12 estacionamientos para 84 apartamentos	OPAMSS

Parecería ser que los reguladores de la ciudad clasificaron la sociedad en ciudadanos de primera y de segunda categoría y, para los últimos, pensaron que la ciudad no tiene espacios; que se lo hagan ellos mismos. Lo que no saben es que desde hace tiempo son los mayores hacedores de ciudad. La informalidad, la ilegalidad de los asentamientos precarios no es una connotación intrínseca a estos asentamientos. Es algo que está determinado por las voluntades humanas.

Hay dos tipos de realidad en nuestras ciudades: la realidad de los barrancos, de las márgenes de los ríos contaminados, la de la orilla de las líneas férreas, la realidad de las zonas degradadas, la realidad de las grandes carencias como son la de los servicios básicos y de la legalidad. Por el otro lado, está la otra ciudad, esa que todos conocemos, la que cuenta con todos los servicios y con las legalidades. Pero son dos realidades de una misma ciudad y que se explican mutuamente.

Generalmente, son asentamientos precarios muy consolidados, en el sentido de que la mayor parte de ellos tienen más de 20 años de haberse constituido; un número significativo de ellos llegan a tener hasta 50 años. Varios de sus pobladores venden sus servicios en los lugares circunvecinos del asentamiento.

No existe una experiencia en el continente americano que sea significativa, que dé respuesta al problema trasladando a la gente a un nuevo complejo habitacional en el que se superen las precariedades del tugurio. Múltiples experiencias de desalojo con distintas motivaciones son conocidas, la mayor parte de ellas sin ningún tipo de respuesta y otras con respuestas que no son válidas. Las principales razones de este tipo de desalojos son de tipo económico, generalmente cuando los asentamientos han surgido por invasiones de tierras de propiedad privada que han salido del mercado por haber sido invadidas.

Entonces, es imposible seguir rehuendo la responsabilidad de dar tratamiento a esta realidad de los asentamientos precarios. Algunos organismos internacionales están comenzando a orientar fondos en nuestra región para estos efectos. En este momento se está negociando un préstamo para El Salvador, por parte del BID, para el tratamiento de las zonas degradadas así como algún interés del Banco Centroamericano de Desarrollo (BECIE), al respecto. En este sentido, es oportuno compartir, en este foro, algunos criterios para abordar los programas que buscan cambiar las condiciones de este tipo de hábitat.

Algunos criterios para abordar los programas y proyectos de mejoramiento de zonas degradadas

Trascendencia

Sobremano preocupa el hambre de techo que la gente tiene y hay que dar respuesta a él; pero existe un gran déficit acumulado de poder y de participación

desde el cual, en gran medida, se explica el problema habitacional en nuestros países.

Los programas de vivienda tienen una impresionante capacidad de generar sinergias y de aglutinar familias alrededor de propósitos que van más allá del techo y las paredes. No se trata de volver al esquema de los movimientos reivindicativos y del Estado benefactor. Se trata de que la gente esté presente en los espacios de decisión.

Hoy se habla mucho del *empowerment* como un concepto importante en las acciones de desarrollo. Los programas de mejoramiento deberían tener en cuenta este concepto; el 'empoderamiento' de la gente que los ubica en la vía más efectiva de resolver los problemas de pobreza.

El carácter de proceso en los programas de mejoramiento

En los programas de mejoramiento de los asentamientos precarios, aunque la vivienda no se regala, ésta no se adquiere a través de una transacción estrictamente comercial; más bien es uno de los resultados del proceso participativo, el cual se explica más por razones políticas que económicas. La vivienda, en un primer momento, y el hábitat, en general, en un segundo momento son la base material de sustentación de un proceso que es constructivo, organizativo y educativo.

A través del proceso se abordan los problemas de organización con todos sus derivados como son: sistema de representatividad, liderazgo, sistema de elecciones comunales, legalidad de la organización si no se tiene, capacitación y fogueo en los procesos de gestión. El abordaje de estos aspectos no es abstracto pues, los contenidos alrededor de los que gira el proceso educativo surgen de la experiencia.

En los 10 años de acompañar un asentamiento en El Salvador, la gente que vivía en condiciones de alto riesgo ha comenzado a construir su propia vivienda; pero se ha trabajado duro en la legalización de la propiedad de la tierra, en el desarrollo de la organización comunal. La comunidad ha presionado que el Consejo de Ministros incluya en su agenda sus peticiones a este respecto. Se han introducido los servicios básicos. Ha sido y está siendo un proceso que genera múltiples resultados y uno de ellos es el hábitat. En definitiva la gente vive y construye.

El carácter subsidiario de los agentes externos

En este aspecto, se trata que en los programas de mejoramiento no se suplante el protagonismo de la gente. Por muy completos que sean los proyectos, si no se tiene en cuenta este criterio de trabajo siempre estarán reforzando los resortes del asistencialismo y fomentando esa actitud pasiva en la población. En el caso de Nicaragua, Guatemala y El Salvador esto tiene una especial importancia porque en los períodos de guerra existe una propensión mayor a apartar este criterio y en algunos casos la guerra realmente lo justifica; pero el lastre queda. Se lo ha sentido en el desarrollo del proyecto de viviendas (dos mil) para los excombatientes del FMLN, una vez concluida la guerra. Mucha gente mantenía la actitud de pasar la factura.

Los desastres, la emergencia y las situaciones de excepción no justifican el irrespeto de las dinámicas propias de la gente en sus respectivas localidades.

La visión de integralidad

La informalidad de los asentamientos precarios no es algo intrínseca a ellos, es algo que depende de las voluntades de quienes deciden en nuestras sociedades. Lo que distingue a un asentamiento informal de un formal es una serie de factores importantes como: la condición legal de la tenencia de la tierra, la existencia o no de servicios básicos, la existencia o no de las aprobaciones legales del asentamiento por parte de las instituciones autorizadas del Estado.

El tratamiento de la problemática de la vivienda en los asentamientos precarios debe ser integral porque todos los aspectos están relacionados entre sí. No es efectivo y sostenible un programa de tratamiento de desechos sólidos en un asentamiento en el que la población ha estado botando la basura en un vertedero interno, en el asentamiento durante largos años, sin un fuerte programa educativo.

La integralidad requiere de la participación de múltiples actores privados y estatales: De los municipios, de las instancias encargadas del medio ambiente, del agua, de la legalización de la tierra, del desarrollo urbano, de obras públicas en lo que se refiere a infraestructura; en definitiva, requiere de una fuerte política de alianzas.

En algunos países de Centroamérica se está poniendo la carreta delante de los bueyes. Existe en El Salvador y en Guatemala programas que se llaman

‘El Salvador, Guatemala un país de propietarios’. En estos programas se trata de entregar títulos de propiedad a la gente que vive en los tugurios de las ciudades de estos países. A pesar que, en muchos casos, se está condenando a la gente que vive en este tipo de asentamientos a vivir en forma tugurizada toda la vida.

En el caso de los tugurios que fueron conformados de una manera espontánea, ubicándose las familias en los lugares vacíos que han ido quedando en el asentamiento hasta saturarlo totalmente, antes de proceder a legalizar la tierra, se debe promover el realineamiento que permita, mediata o inmediatamente la introducción de los servicios básicos. El realineamiento no sólo es necesario por razones estéticas o de comodidad con relación al sistema de circulación interno. Es, sobre todo, necesario porque sin él es imposible introducir los servicios de aguas negras, lluvias y potables.

La escala

La escala es importante porque en el logro del impacto de la acción, con el enfoque propuesto, la cantidad cuenta.

Más allá del techo y las paredes, nuestra búsqueda debe encaminarse a generar elementos de política para enfrentar el problema de vivienda de los pobres y esto es más posible si el producto material de nuestro trabajo tiene ciertas dimensiones.

Una de las críticas más frecuentes, que se hacen a las ONG es que éstas se mueven a escalas cuya representatividad, en términos de impacto numérico no es suficiente para sacar conclusiones modélicas o de política. En el abordaje del problema de vivienda, se debe certificar que las muestras sean suficientemente representativas. Dicho de otra manera: la calidad del trabajo, si se comparte el enfoque, necesita de la cantidad para impactar.

El acompañamiento con un criterio de técnico orgánico

El abordaje del problema de los destechados, demanda que el técnico de apoyo se convierta en un técnico orgánico; entendido éste como el profesional que internaliza la problemática de la gente, que tiene la suficiente capacidad y sensibilidad para dejarse impactar por el problema de techo de la gente.

Este tipo de trabajo no puede ser asumido desde la condición de un simple funcionario, ni desde la frialdad del puro aporte técnico. Debe incorporarse el compromiso como una importante base de sustentación de todo el trabajo. Esta condición se convierte en el alma de toda la acción y si no existe, por algún lado se caen las cosas. Es una actitud más que una habilidad; una actitud que potencia enormemente las capacidades técnicas.

Las brechas entre el técnico y la gente, el mito del técnico como el que tiene la respuesta de todo, el verticalismo y las deformaciones arrastradas desde la academia, con esta actitud se reducen a una mínima expresión.

Respeto a la historia de la gente

Cuantas intervenciones en los asentamientos precarios cierran los ojos a los esfuerzos realizados por la gente que se han materializado en sus propias viviendas, en sus propios asentamientos. Detrás de esas construcciones que se suelen tumbar hay mucha historia, sacrificio e identidad, experiencia de solidaridad y de cooperación familiar y comunal, así como también valor económico.

Muchas veces, desde la propia extracción social, desde los patrones culturales, desde las valoraciones estéticas no valora el esfuerzo y la creatividad de la gente en la procuración de su propio hábitat. Cuantos yerros se han cometido en este sentido con ocasión de la emergencia. Las lecciones de lo que no hay que hacer son muchas; no así los modelos que tengan en cuenta este criterio.

A manera de conclusión

Hoy que se está propugnando por el retorno a la ciudad construida, con toda seguridad hay temas que estarán muy presentes en el debate sobre el desarrollo urbano como el del hábitat en los centros históricos o antiguos, la vivienda en altura, la densificación y por supuesto, el tema de los asentamientos precarios. Quienes de alguna manera se encuentran vinculados al tema están obligados a entrar de lleno en el análisis para ir creando las bases que orienten el abordaje de la problemática que representa cada una de estas vertientes.

Infraestructura y servicios públicos en América Latina Colapso, privatización y alternativas

Emilio Duhau

El campo de análisis

En esta presentación se adoptará como universo de referencia el conjunto de los servicios públicos cuya producción y suministro depende de redes, incluidas las de naturaleza electrónica: suministro de energía (electricidad y gas), agua potable y saneamiento, transporte (urbano metropolitano específicamente) y telecomunicaciones así como otros servicios de información y comunicación basados en la electrónica¹.

En la definición y conceptualización de los servicios públicos subyacen, simultánea o separadamente, elementos de carácter jurídico y por consiguiente político, y otros que remiten a su naturaleza económico-social.

En cuanto a lo primero, se trata de la forma en que determinadas normas jurídicas otorgan a instancias estatales específicas, facultades relacionadas con la producción y aprovisionamiento de determinados servicios a los cuales al mismo tiempo les atribuyen el carácter de 'públicos' haciendo referencia a que su disponibilidad reviste 'interés general'.

Desde luego, los contenidos reguladores concretos a través de los que se traduce la idea de interés general o público, admiten grandes variaciones y constituyen, precisamente, un componente central en el desarrollo de diferentes modelos de producción y suministro. Esto último es muy importante, porque si bien podemos asumir que las normas jurídicas expresan y formalizan re-

1 Si bien los conjuntos de equipamientos a través de los cuales se prestan los servicios de educación y salud, y equipamientos recreativos como las áreas verdes, son a veces definidos como 'redes', no lo son en el sentido aquí adoptado.

laciones sociales, a la inversa, como mínimo operan también como elementos constitutivos de relaciones, prácticas sociales, como medio de legitimación de tales relaciones o prácticas; como recursos interpretativos de situaciones, relaciones y prácticas sociales. En particular, son elementos constitutivos de las relaciones de propiedad, un tema central en el ámbito de los servicios públicos².

En cuanto a la naturaleza económica social de los servicios públicos, sin duda existen teorías en competencia. Del lado de la economía neoclásica, el arsenal analítico remite a conceptos como 'monopolios naturales', 'externalidades' y 'bienes públicos' 'puros' e 'impuros'. Del lado de la economía política marxista y neomarxista, aparecen como claves interpretativas los conceptos de 'condiciones generales de la producción', 'condiciones generales de reproducción de la fuerza de trabajo' y 'medios de consumo colectivo'.

Sin negar la presencia, hasta cierto punto, de condicionantes materiales relacionados con la tendencia a arreglos monopólicos, resulta fundamental la intuición presente en los conceptos derivados de la economía política. Esta consiste en apuntar al hecho de que los servicios públicos, a diferencia de otros bienes y servicios (como es el caso de la enorme mayoría de los insumos productivos) operan como condiciones generales de las actividades económicas, al mismo tiempo, como componentes básicos y generalizados del consumo reproductivo; su suministro posee sentido económico-político en la medida que pueda ser organizado para un colectivo de usuarios territorialmente aglomerado.

Sin duda, esta doble naturaleza de los servicios públicos, determina que más allá del grado en que legal o fácticamente se les reconozca como necesidad social en la esfera del consumo, ya sea que estén suministrados por el sector público bajo diferentes modalidades, por empresas privadas, o a través de organizaciones de los propios usuarios (cooperativas, financiamiento y apropiación colectiva por habitantes de enclaves habitacionales, p.e.), han sido siempre suministrados, típicamente, como mercancías *sui generis* a través de contratos suscritos entre el prestador y cada usuario o de contratos 'implícitos', como en el caso de los sistemas de transporte colectivo.

Esta doble naturaleza, parece explicar, en gran medida, las endémicas y cíclicas fallas tanto del mercado como del Estado en su producción y suministro, sujetos persistentemente a consideraciones y supuestos sumamente variados y externos a la lógica del mer-

* Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco; Departamento de Sociología

2 He tratado de fundamentar esta perspectiva en Duhau, 1995.

cado: papel estratégico en el desarrollo nacional, soberanía, necesidad social, protección de recursos naturales.

Hasta cierto punto, están en una situación que se mueve en vinculación con el desarrollo de tecnologías, sujetos a condicionantes materiales (en general relacionadas con costos y racionalidad económica y no necesariamente con límites naturales) que propician su prestación en condiciones monopólicas. Y, por otro lado, poseen una fuerte capacidad estructurante respecto del espacio urbano; constituyen un componente central de su producción y de las modalidades que la misma adopta³.

Los servicios públicos en el marco del Estado contenedor y la economía mixta

La evolución reciente de los servicios públicos en América Latina se presenta bajo el trasfondo de un paradigma absolutamente dominante hasta los años setenta: el del Estado-nación como contenedor de la sociedad. En este contexto se consolidó, a su vez en la región, el paradigma de producción y aprovisionamiento de infraestructuras y servicios públicos, en el marco del modelo económico de inspiración keynesiana conocido como 'economía mixta'.

Al igual que la producción y abastecimiento de bienes para el mercado interno, la producción y suministro de servicios públicos tendió a ajustarse a un paradigma estatal-nacional que tuvo como supuestos la centralización de las decisiones y la interiorización; el control nacional tanto de las condiciones generales de la producción como de las condiciones de vida de la población.

Se trataba de un modelo que tenía como supuesto fundamental actores nacionales o que en caso de no ser nacionales, de todos modos, habrían de estar subordinados a un único orden jurídico garantizado por el poder estatal-nacional. Los actores transnacionales o multinacionales debían respetar reglas de juego establecidas por el Estado-nación dentro de cuyo territorio operaban o con el cual interactuaban, mientras que los actores locales sólo entraban de modo marginal en el marco de referencia.

Tanto los servicios públicos, basados en redes de infraestructura, como los

3 Una perspectiva semejante a este respecto es la adoptada por Schiavo (1998: 130), a propósito de la discusión del papel de las redes de información y comunicación en la producción de la ciudad.

servicios sociales, eran asumidos como palancas del modelo nacional de desarrollo: vehículos de articulación del territorio y de la población. Como es sabido este modelo supuso en América Latina grados notables de concentración territorial y de distribución territorial desigual de las infraestructuras.

En el contexto de un modelo de desarrollo, basado en la industrialización por sustitución de importaciones, la expansión del mercado interno y un Estado que se suponía debía conducir y no sólo promover el proceso de acumulación, además, hacerse cargo de diversos componentes de la reproducción de la población, el panorama resultante respecto a las redes de infraestructura y los servicios públicos y sociales en general, era el siguiente:

- Servicios públicos domiciliarios producidos y suministrados por empresas monopólicas de propiedad pública, aunque con grados diversos de centralización. La trayectoria general fue de la provisión y suministro privado, por capitales nacionales o extranjeros, a la nacionalización y los monopolios públicos nacionales, regionales o municipales⁴. La creación de estas empresas públicas respondió en su momento a consideraciones plausibles en el contexto de 'proyectos de desarrollo nacional'.
- Servicios municipales. Normalmente aquellos que no requieren de grandes infraestructuras. Tendieron a asumir un carácter residual: los municipios se hacían cargo de aquellos servicios que dentro del paradigma dominante, no eran asumidos como de impacto significativo en el desarrollo nacional: alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento de espacios públicos.
- Servicios sociales. Su aprovisionamiento se organizó bajo premisas universalistas –nunca cabalmente realizadas-, cuyo punto de arranque fue la conformación de sistemas de educación pública básica, basados en la gratuidad y la obligatoriedad. Los rasgos comunes que caracterizaron a los sistemas desarrollados en América Latina fueron: centralismo, extensión de la seguridad social limitada a ciertas categorías, ausencia de focalización, fragmentación o sectorialización del sistema, avances de la cobertura que implicaban atender primero a las capas y grupos sociales más orga-

4 Esta trayectoria se repite de modo indefectible en América Latina. Véase por ejemplo los relatos pormenorizados de Pérez, 1998, para el caso de Buenos Aires, y Cuervo, 1992, para el caso de la electricidad en Colombia.

5 Para un planteamiento desarrollado en torno al modelo de bienestar social en América Latina en esta etapa, Duhau, 1997.

nizados⁵.

- Servicios de comunicación e información. Básicamente telefonía, correo, radio y televisión. El Estado se reservaba, y estaba en general en condiciones de hacerlo, amplias atribuciones no sólo de regulación sino también de control y producción. Así, además del monopolio público del correo y de la telefonía, el Estado contaba normalmente con emisoras de propiedad pública y tendía a ejercer un fuerte control sobre los mensajes emitidos por las de propiedad privada.

La evolución de los monopolios públicos y los servicios por ellos suministrados para los años ochenta, aunque con ciertas excepciones, presentaba un panorama caracterizado de modo generalizado por los siguientes rasgos:

- Se trataba de empresas ineficientes y sumamente gravosas para el erario público.
- Generaban déficits, a veces enormes, debido tanto a la deficiente y muchas veces corrupta administración de los recursos, como a la aplicación desordenada de subsidios, en el marco de formas perversas de politización del acceso, los contratos, la gestión y las relaciones laborales.
- Rezago tecnológico e incapacidad para extender la cobertura de acuerdo con la ampliación de la demanda.

El colapso del modelo

En los años ochenta, en América Latina, el inicio de la reestructuración económica y la reforma del Estado fueron concebidas como parte de un proceso de ajuste estructural vinculado a un proceso mundial de reestructuración capitalista. En los años noventa se hizo ostensible que el curso tomado por estos procesos implicaba una ruptura radical con el paradigma que había estado vigente hasta los años setenta.

La llamada reforma del Estado y su componente central, la privatización del sector público productor de bienes y servicios ha tenido, como una de sus condiciones fundamentales, la crisis económica experimentada por las economías latinoamericanas hacia comienzos de la década del ochenta. Como es sabido, dicha crisis tuvo, como detonador, la interrupción del flujo de capital ex-

terno derivada del aumento en las tasas internacionales de interés, la caída en los precios del petróleo y, en general, de las materias primas latinoamericanas, es decir, una abrupta crisis del sector externo y, particularmente, del endeudamiento externo.

En rigor, el proceso de reestructuración capitalista iniciado en los países de capitalismo avanzado, como respuesta a la crisis experimentada por las economías desarrolladas a mediados de la década del setenta, se expresó en América Latina como un cambio drástico en el entorno internacional de las economías latinoamericanas para los años ochenta.

Convertidos, en virtud de las nuevas condiciones, en deudores insolventes, los Estados latinoamericanos debieron afrontar la gestión de una crisis que, a diferencia de otras anteriores, puso en cuestión la viabilidad de los modelos de desarrollo basados en la llamada economía mixta que suponía una fuerte participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios.

El cuestionamiento del modelo, si bien contó y cuenta con un basamento doctrinario e ideológico, con referentes institucionales globales especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en principio tuvo para los Estados latinoamericanos un carácter totalmente práctico. La magnitud de la deuda externa, la insolvencia para afrontarla, la fuga de capitales y la recesión económica, hicieron inmanejable la persistencia de un modelo que, entre otras cosas, hubiera requerido la continuidad del flujo internacional de capitales sujeta, a su vez, a la exigente aplicación de políticas que suponían romper con las bases fundamentales de la economía mixta.

Sin embargo, las grandes transformaciones en las formas de regulación, producción y suministro de las infraestructuras y servicios públicos, comenzaron a ser adoptadas en los años noventa, una vez que las políticas de ajuste estructural habían preparado el camino para ello, entre otras cosas a través del desfinanciamiento de las empresas públicas⁶.

La orientación asumida por estas transformaciones sólo se hizo posible en un contexto ya avanzado de globalización de las economías latinoamericanas, en el que convergen la virtual desaparición de las fronteras, a los efectos de los flujos de capital y los mercados financieros; la redefinición de la relación y los

6 Si bien los procesos de reforma y descentralización del Estado reconocen en varios países antecedentes que se remontan a la primera mitad de los años ochenta y en el caso de Chile a los años setenta, la definición de los dispositivos jurídicos y los procesos de privatización misma de los servicios públicos se desarrollaron a partir de los años noventa, incluso a partir de la segunda mitad de esa década, como en el caso de Brasil.

espacios respectivos de lo público y privado, del Estado y del mercado. De hecho, el contexto pasó de ser 'externo' a ser, en gran medida 'global', es decir constituido por procesos y relaciones sociales que no están integradas en la política del Estado-nación ni están determinadas (ni son determinables) a través de ésta (Beck 1998:28).

El cambio de modelo y la aplicación de un nuevo paradigma

A pesar de todo esto, hablar a escala latinoamericana de 'un' modelo actual de producción y gestión de infraestructuras y servicios públicos resulta, ostensiblemente, forzado. Cuando se examinan, las distintas modalidades de producción y gestión, se encuentran todavía amplias diferencias entre países y ciudades. En todo caso, resulta pertinente referirse al 'paradigma' que de forma dominante pero no exclusivamente, ha venido orientando la redefinición del papel del Estado y de la empresa privada y la implantación de nuevos modelos de gestión para la producción y suministro de servicios públicos.

Pensado en sus componentes centrales, este paradigma está integrado por los siguientes supuestos:

- Los servicios públicos constituyen una condición fundamental de la productividad y la competitividad económicas, su naturaleza es mercantil y el capital privado puede producirlos con mayor eficiencia que el Estado.
- El Estado debe, a su vez, actuar como un regulador eficiente, habida cuenta del carácter monopólico que tiende a caracterizar su producción y suministro.
- Para ello, la regulación pública debe orientarse a garantizar la calidad de los servicios y a que los aumentos de productividad se reflejen en los precios, de modo que contribuyan a la productividad y la eficiencia del conjunto de la economía, protegiendo los intereses de los consumidores.
- La expansión de la cobertura y la modernización de los servicios públicos resultará de la propia dinámica del capital privado, que en un contexto de liberalización económica tenderá a bajar los costos de producción y a reducir los precios.
- En función de lo anterior, la regulación pública deberá basarse en aplicar los mecanismos requeridos para que las condiciones de operación de las empresas productoras se asemejen a las de competencia económica: abrir el merca-

do en las áreas donde ello sea posible, establecer cláusulas de productividad, acordar metas de inversión, regular las tarifas en función de los costos, etc. Estos supuestos, aunque no son invocados explícitamente en estos términos, están presentes como fundamento de la privatización, en las recomendaciones que el Banco Mundial dirige a los gobiernos en relación con el sentido y las condiciones de los procesos de privatización así como en los argumentos que esgrimen publicaciones como *The Economist* cuando analiza los procesos de privatización de servicios públicos en América Latina y otras regiones. Por otro lado, coinciden, en términos generales, con la doctrina privatizadora asumida por los gobiernos neo-conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña⁷.

Los cuatro países latinoamericanos donde más han avanzado los procesos de privatización de servicios públicos, son Argentina, Brasil, Chile y México. Argentina y Chile, son dentro de este grupo, los países en donde se han dado los procesos más generalizados de privatización; Brasil ha seguido el mismo camino más recientemente y México no ha continuado al mismo ritmo que en la primera mitad de los noventa, debido a las condiciones políticas que limitaron la implantación de las reformas constitucionales requeridas para privatizar, por ejemplo, el sector eléctrico⁸. En lo que respecta a las grandes metrópolis, Buenos Aires es el caso de aplicación más generalizada del modelo.

Los dos sectores donde la privatización ha avanzado de modo más generalizado, son el de la energía (electricidad y gas) y telecomunicaciones o, más en general, el sector de los servicios de comunicación e información. La privatización se ha dado de modo más desigual en los ámbitos del agua, del saneamiento y en el transporte colectivo. En principio, esto puede atribuirse a que

7 De acuerdo con Barnekov, Boyle y Rich, la doctrina privatista adoptada por los gobiernos neo-conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña, abarca un conjunto distintivo de expectativas acerca de las funciones sociales y las responsabilidades de las empresas privadas y las burocracias públicas, los mercados y las políticas públicas. Estas expectativas se apoyan en el supuesto de que el sector privado es inherentemente dinámico, productivo y responsable; la creencia de que las instituciones privadas son intrínsecamente superiores a las públicas para el suministro de bienes y servicios; y la confianza en que la eficiencia del mercado es el criterio apropiado del desempeño social en virtualmente todas las esferas de actividad (Barnekov Boyle y Rich 1989: 1)

Citando a otros analistas, estos mismos autores sostienen que las iniciativas de privatización adoptadas tanto en Estados Unidos como en Gran Bretaña durante los años ochenta adoptaron distintas modalidades: la eliminación de una función pública o su transferencia al sector privado; el traslado de la producción y suministro de bienes y servicios del sector público al sector privado manteniendo el financiamiento público; la venta de activos tales como tierras públicas, infraestructuras y empresas públicas; y la desregulación o remoción de controles sobre la producción privada de bienes y servicios (p. 3)

8 En febrero de 1999 la intención de privatizar el sector eléctrico fue hecha pública por el secretario de energía, véase, *The Economist*, "Mexico rewiring", 1-8 de mayo, 1999.

los dos primeros son responsabilidad de los gobiernos nacionales, en tanto que en los segundos ha sido más habitual que la responsabilidad esté compartida entre diferentes órdenes de gobierno o situada en el nivel local. Pero, además, en ambos grupos se plantean problemáticas diferentes y, en el caso del transporte urbano, se trata de un sector donde o bien coexistían previamente empresas públicas y agentes privados o sólo participaban estos últimos.

En Buenos Aires, tanto la oferta pública de transporte como la de agua y saneamiento, estuvo a cargo de entidades de jurisdicción nacional, sin embargo ofreció sendos ejemplos de privatización en estas áreas (véase Pérez 1998).

La evaluación de los resultados de los procesos de privatización de servicios públicos, depende en parte del modo en que se formule el problema. Si se parte de los supuestos del paradigma que orienta el proceso, ciertos resultados parecen abonar las tesis de la eficiencia del sector privado e, incluso, la de que el aumento de la productividad incidirá positivamente en los precios. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los márgenes existentes para abatir costos y mejorar la productividad han sido muy amplios, en algunos casos desmesurada ineficiencia de las empresas públicas, en otros el proceso de privatización estuvo sujeto a condiciones tendientes a facilitar resultados positivos para que los prestadores privados pudieran obtener beneficios rápidamente.

El caso del agua potable y alcantarillado en Buenos Aires es ilustrativo a este respecto. El servicio fue concesionado en 1992, por 30 años, a un consorcio argentino-europeo encabezado por Lyonnaise des Eaux. En el área abarcada por la concesión, viven 9 millones de personas, de las cuales algo menos de 70% estaban servidas por la red de agua potable y el 58% por la de drenaje. El concesionario se comprometió a invertir 4,000 millones de dólares a lo largo de todo el período de la concesión y a conectar más usuarios a las redes.

Hasta diciembre de 1996, la empresa había invertido casi 800 millones de dólares, una cifra superior a la invertida durante muchas décadas por Obras Sanitarias de la Nación, la empresa pública que estaba anteriormente a cargo del servicio, y la capacidad de producción de agua se incrementó en un 35% (Fontana 1997: 355). Por otro lado, la empresa logró convertir estos dos servicios en un negocio rentable. En 1995, obtuvo beneficios netos de 52 millones de dólares, sobre ingresos de 355 millones. Estos resultados fueron producidos por la conjunción de la relación tarifas-costos cercana a uno existente antes de la concesión; un aumento de tarifas del 8% efectuado por el gobierno antes de licitar el servicio; la mejora de la productividad de la empresa, consistió en una reducción del 43% en la planta de empleados; y una política agresiva de recau-

dación, la cual pasó del 82% al inicio de la concesión a 97% a fines de 1996 (Fontana 1997: 356, *The Economist*, 24-02-96).

Otra área en donde es posible esgrimir que algunas de las premisas del modelo se han verificado, en principio, es el de las telecomunicaciones. A diferencia de los servicios de agua y saneamiento y el transporte urbano, en los cuales el cambio tecnológico no ha modificado en lo fundamental la naturaleza de los problemas a resolver ni de los servicios mismos, en el mundo de la comunicación y la información se ha producido una verdadera revolución:

- En los sistemas de comunicación lo que se observa no es simplemente el efecto de procesos de globalización, entre ellos los correspondientes a la globalización del capital, sino que ellos mismos constituyen un vehículo fundamental de la globalización.
- Su transformación ha implicado el desarrollo de nuevos sistemas y medios y la convergencia en parte actual y, en parte previsible, para el futuro inmediato de esferas y medios que operaban separadamente, posibilitada por la tecnología e impulsada por estrategias de acumulación en el sector: telefonía/internet, televisión local/televisión por cable/televisión satelital/internet y en el futuro probablemente la convergencia plena del conjunto de los medios de comunicación e información (véase Clark, *et al* 1998). Los capitales que se reproducen a través de los medios de comunicación e información electrónica se han posicionado y fusionado en función de la evolución de la tecnología y las oportunidades de acumulación que la misma ofrece⁹.
- La privatización de los sistemas de telefonía fija, es decir de las empresas públicas nacionales o regionales, viene acompañada del desarrollo de nuevos medios que nacieron en América Latina en la esfera privada como la telefonía móvil, el cable y los sistemas satelitales de televisión.
- Las tecnologías desarrolladas y en desarrollo posibilitan en cierta medida la competencia, la cual además se apoya en la diferenciación de productos. El servicio tradicional de telefonía fija, ha pasado a ser, aunque continúa siendo un componente central, sólo una modalidad básica dentro de una gama cada vez más amplia de servicios.

9 Un ejemplo especialmente destacado es el de la reciente fusión de AOL y Time-Warner; véase *The Economist*, "AOL Time Warner. The net gets real", 15-21 de enero 2000.

En este marco, los supuestos relacionados con la vigencia del Estado contenedor resultan obsoletos. En ninguna parte, salvo muy contadas y cada vez más anacrónicas excepciones, los Estados nacionales pretenden, ni podrían, asumir que su papel consiste en regular los flujos de comunicación e información. En particular, en América Latina renunciaron a los fracasados intentos de concurrir con medios públicos en la esfera de la comunicación (los canales públicos de televisión fueron privatizados) y optaron, de modo generalizado, por que la modernización de las comunicaciones se diera por la vía de la privatización.

En todo caso, resulta llamativa la fuerte convergencia en el conjunto de países en los que las empresas telefónicas fueron privatizadas en los años noventa, como Argentina, Brasil, Chile y México. Los nuevos operadores privados adquirieron los activos pertenecientes a las empresas de propiedad estatal y operan como monopolios legales o, de facto, a escala nacional o regional en las comunicaciones internas, aunque el esquema adoptado permite la participación de otras empresas en el mercado de las comunicaciones internacionales. Tanto en Argentina como en México, los entes reguladores fueron creados con posterioridad al proceso de privatización.

La escala de negocios implicada en la esfera de las telecomunicaciones se refleja de modo contundente en algunos datos relacionados con Teléfonos de México, parte actualmente del grupo Carso, el más importante de origen nacional. Las acciones de Telmex representan el 30% del valor de las acciones cotizadas en la bolsa mexicana, la empresa controla el 75% del mercado de larga distancia y 95% de las líneas fijas y otras empresas del grupo atienden el 80% de los usuarios de teléfonos móviles y la empresa de televisión por cable.

En todos los casos, la privatización fue el vehículo para una modernización de las telecomunicaciones que las empresas de propiedad estatal no habían emprendido o sólo lo habían hecho parcialmente, a pesar de que al menos en el caso de México, la telefonía era ya un negocio sumamente rentable antes de su privatización. En todos los casos, se manifiesta un rápido crecimiento de las líneas en operación: en 1990 Argentina contaba con 9.6 líneas fijas por cada 100 habitantes; Chile, Brasil y México con alrededor de 6.5. Para 1999, Argentina contaba con casi 20, Chile con más de 18, Brasil con 12 y México con alrededor de 10 líneas por cada 100 habitantes.

En conjunto, no es difícil entender por qué en esta esfera la privatización no sólo ha venido acompañada de una ampliación de la oferta, un mejoramiento de los servicios e incluso, en algún caso, de la reducción de las tarifas. En primer término, se trata de un área en la que existía una amplia franja solvente de

la demanda que estaba reprimida por la ausencia de oferta; no existen, por el momento, límites a la ampliación de la demanda en un área donde los productos se diversifican y diferencian rápidamente; y el desarrollo tecnológico está reduciendo los costos en las áreas que en este ámbito se pueden considerar tradicionales, como las líneas telefónicas fijas.

Si nos trasladamos ahora a la esfera de las implicaciones de la privatización en el ámbito del consumo e incorporamos el modelo 'social', que la acompaña, la cuestión se presenta de modo muy diferente. Otra vez, el ejemplo de la privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en Buenos Aires, permite ilustrar el punto. En este caso, la otra cara de la moneda se presenta en torno al carácter problemático de la inclusión de los sectores populares en un contexto de aumento de la pobreza y elevadas tasas de desempleo. Por un lado se observa la defección de una fracción significativa de los nuevos usuarios –también para fines de 1996 se estimaba que 30% de los mismos habían dejado de pagar- (Pérez 1998:220) y, por otro, el cuello de botella representado por la distribución de los costos de la expansión de la red.

“El principio fundamental de la expansión del servicio era una obligación mutua entre el concesionario, que debía ampliar la red y conectar a nuevos usuarios, y los clientes, que debían pagar una parte del costo del servicio”. El costo de la expansión se repartiría del siguiente modo: el concesionario pagaría la red primaria y el cliente la red secundaria y las conexiones individuales. El analista del cual tomé esta última referencia señala que: “Esta estructura aparentemente simple dejó de funcionar cuando debió confrontar el contexto económico y social vigente en algunas de las zonas objeto de la expansión (Fontana 1997:356).

El caso proporciona claros elementos en cuanto al tipo de resultados y de efectos de la aplicación del paradigma privatista cuyos supuestos podemos reencontrar en el esquema seguido para otorgar la concesión.

- Con anterioridad a la concesión de los servicios, el posicionamiento de facto del gobierno respecto de los mismos implicaba la aceptación del rezago en relación con la cobertura, y por consiguiente de la exclusión de una parte significativa de la población.
- El esquema de privatización adoptado implicó la reducción del papel del Estado al de instancia reguladora y, por consiguiente, a una redefinición de lo que implica 'interés público', puesto que de hecho éste resulta reducido a garantizar el cumplimiento del contrato, en condiciones plenamente

te mercantilizadas, entre el concesionario del servicio y los consumidores del mismo.

- La privatización implica la redefinición del compromiso del Estado respecto del acceso al servicio: el Estado se desembaraza de compromisos presupuestales y, al mismo tiempo, se desentiende de los problemas derivados de la existencia de una franja no incorporada de la población que constituye, en parte, una demanda no solvente, sobre todo si de lo que se trata es de costear la infraestructura.
- La privatización supone acabar con una forma de politización perversa de la producción y suministro de un servicio público y, por otra, atribuir al mercado, a través de una decisión de política, la gestión de una cuestión que no por ello deja de estar atravesada por lo político.

Alternativas

¿Existen modelos alternativos al que viene impulsado por el paradigma de la privatización? Tanto a escala latinoamericana como mundial, en lo que se refiere al conjunto de infraestructuras y los correspondientes servicios que forman parte de lo que ahora se ha dado en llamar la 'vieja economía', se encuentra una enorme variedad de arreglos y modelos de gestión. Que los mismos incluyan o no la privatización depende de múltiples factores, entre ellos las condiciones que guardaban los activos antes de la ola privatizadora, el peso representado en las finanzas públicas por la prestación de los servicios, el grado de centralización existente, el mayor o menor ímpetu privatizador de los gobiernos, relacionado a su vez con la oportunidad política y los costos políticos de oportunidad, entre otros.

Frente a la política de privatización generalizada, en un contexto de total deterioro de las empresas públicas y de colapso de las finanzas públicas, ejemplificado por el caso argentino y Buenos Aires en particular, o un proceso de privatización doctrinaria y relativamente ordenada, en el caso chileno, también se pueden observar arreglos exitosos que responden a otra lógica. Por ejemplo, la permanencia de empresas públicas que han logrado grados significativos de eficiencia, como empresas públicas de Medellín, Colombia, o el sistema de transporte público de Curitiba, Brasil, en donde se combina la prioridad asignada al transporte colectivo con respecto al individual y una elevada capacidad gubernamental de regulación de acuerdo con tal prioridad, con la participación

de empresas privadas prestadoras del servicio.

En todo caso, entre las modalidades de gestión novedosas, dos parecen destacarse: la representada por la perspectiva de la gerencia pública vinculada a la propuesta del 'sector público no estatal', impulsada desde el Consejo Latinoamericano de Administración del Desarrollo, y las experiencias autogestionarias cuando han llegado a operar en una escala significativa, como en el caso de Córdoba, Argentina.

La primera, cuyo principal atractivo consiste en el planteamiento de un modelo destinado a la ampliación y redefinición de lo público, en rigor al nivel de los servicios vinculados a redes de infraestructura, no ofrece una respuesta específica, pues los define como parte de la 'producción de bienes y servicios para el mercado', en relación con la que se trata de fortalecer la capacidad regulatoria del Estado (Morales 1998, Bresser Pereira y Cunill Grau 1998).

En lo que respecta a las experiencias autogestionarias, destaca el caso de las Cooperativas de Obras y Servicios Públicos en Córdoba, donde a través de dos modalidades de 'organizaciones públicas no estatales' formadas por vecinos se construyó, entre 1984 y 1991, el 71% de las redes para distribución de gas natural.

Se trata de experiencias que arrojan resultados materiales muy significativos y proporcionan evidencias significativas respecto de cuestiones tales como la problemática de la relación entre las cooperativas, las instancias gubernamentales (en particular el municipio) y las empresas prestadoras de servicios; así como respecto de la difícil construcción de una membresía que además implique participación en las decisiones relacionadas con el interés general.

Por otro lado, muestran también un interesante componente de introducción del principio de solidaridad, a través del reconocimiento de las diferentes capacidades de pago a través de la diferenciación del sistema de cuotas, "... combinando indistintamente en la planificación barrios donde predominan habitantes de ingresos medios –e incluso medios altos- con otros barrios en los que la mayoría percibe ingresos bajos..." (Zilocchi 1998:169).

Por lo demás, una experiencia como esta pueda ser vista tanto en términos de las innovaciones que implica con relación a la redefinición y reconstrucción de la esfera pública, como una expresión del colapso de la capacidad del Estado para suministrar los servicios públicos dentro de un modelo cuya viabilidad dependía de un contexto que ya no existe.

Si el regreso al modelo estatal burocrático y centralizado propio de la ex-

tinguida economía mixta, no constituye una alternativa, la participación del capital privado en la producción y suministro de servicios públicos, sólo puede serlo en la medida que opere como un componente, entre otros, de dispositivos más amplios orientados a la reconstitución de la esfera pública. Una esfera, que por otra parte ya no puede ser concebida como equivalente al espacio y la propiedad controladas por el Estado-nación. Al menos cuatro las dimensiones que no pueden o no deberían ser excluidas del planteamiento de la problemática y la formulación de alternativas.

- La naturaleza socio-económica dual de los servicios públicos.
- El papel de los servicios públicos en la productividad económica y la productividad de las metrópolis, en particular. En este sentido, la privatización está haciendo posible que el suministro de servicios públicos, sobre todo los relacionados con la comunicación y la información, se adapten con rapidez a los requerimientos de los procesos y los actores económicos globalizados.
- Pero, en las metrópolis latinoamericanas importantes segmentos de la ciudad construida y de la que está en construcción, no han sido integrados ni en un nivel adecuado a las infraestructuras y tecnologías no sólo del siglo XXI sino a las del siglo XIX. Las cuestiones de la inclusión y el acceso no pueden ser ignoradas como parte de la problemática 'pública' de los servicios públicos, en particular si esto se plantea teniendo como referente estructuras sociales que, en algunos casos, se acercan a la imagen de la sociedad de los dos tercios pero invertida.
- La problemática de la producción y suministro de los servicios públicos no puede ser reducida a la de la eficiencia, la productividad y los derechos del consumidor, sino que comprende la naturaleza y orientación de la regulación y el interés públicos, la ciudadanía y la participación e integración sociales.

Bibliografía

- Barnekov, T., R. Boyle, y D. Rich
1989 *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*,
Oxford University Press, New York.
- Batley, Richard
1997 Participación del sector privado en la prestación de servicios

- urbanos, en E. Rojas, y R. Daughters. (eds.), *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Beck, Ulrich
1998 *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Catenazzi, Andrea Claudia
1998 Las prácticas de la gestión urbana local frente a la privatización de los servicios de agua y saneamiento. Un estudio de casos en municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (1992–1997). Trabajo Presentado en el Seminario el Nuevo Milenio y lo Urbano, UBA, Instituto de Investigaciones Sociales Gino Germani, Buenos Aires.
- Clark, David, *et al*
1999 High-speed. Data Races Home, *Scientific American*, Oct. 99, vol. 281, nro. 4.
- Finkelievich, Susana y Esther Schiavo, comps.
1998 *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de Información y Comunicación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Fontana, Juan Carlos
1997 Aguas Argentinas: cuatro años después de la concesión, en E. Rojas y R. Daughters (eds.). *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Kogan, Jorge
1997 Proceso de privatización de trenes urbanos y del metro de Buenos Aires, en E. Rojas y R. Daughters (eds.) *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Magnusson, Warren
1996 *The Search for Political Space*, University of Toronto Press, Toronto.
- Martínez Omaña, María Concepción
1999 Un modelo teórico-metodológico para el análisis de la gestión del servicio del agua. Breve acercamiento, en Varios Autores, *Servicios y Marco Construido. XX Congreso RNIU: Investigación urbana y regional*, RNIU / UAM-A / UACJ, México.
- Morales, Carlos Antonio
1998 Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. Aspectos generales, en L.C. Bresser Pereira

- y N. Cunill Grau, (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós / CLAD, Buenos Aires.
- Piedrahita Díaz, Francisco
- 1997 La experiencia de empresas públicas de Medellín, en E. Rojas y R. Daughters (eds.), *La ciudad en el siglo XXI*, versión preliminar, BID-SDS.
- Pérez, Pedro
- 1998 The management of urban services in the city of Buenos Aires, *Environment and Urbanization*, Vol. 10, nro. 2, octubre.
- Schiavo, Ester
- 1998 La aldea global, pero siempre mortadela en Solano. Las redes de información y comunicación en la producción de la ciudad, en S. Finkelievich y E. Schiavo (comps.) *La ciudad y sus TICs. Tecnologías de Información y Comunicación*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- The Economist
- 2000 *AOL Time Warner. The net gets real*, 15-21 de enero.
- 1999 *Mexico Rewiring*, 1-7 de mayo.
- 1999a *The beauty of being Telmex*, 24-30 de abril.
- 1998 *Crossed lines in Brazil*, 28 de noviembre-4 de diciembre.
- 1998 *Darkness and light in Brazil*, 14-20 de febrero.
- 1997 *A very big deal*, 6-13 de diciembre.
- Zilocchi, Gustavo
- 1998 Autogestión social de obras y servicios públicos locales, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, N. (eds.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós / CLAD, Buenos Aires.

Urbanismo al eje

El Plan de Ordenamiento Territorial y la Bahía de Montevideo

Hugo Gilmet

Desde la formulación del anteproyecto del Plan Montevideo, a fines de 1996, la Bahía de Montevideo ha sido considerada una pieza urbano-territorial clave en la perspectiva del enfoque metropolitano y regional del plan, de desarrollo autocentrado, de urbanismo al eje. En dicha oportunidad se llegó a considerar “la bahía como nuevo baricentro de la ciudad”¹. Posteriormente, a partir de la consulta pública del Plan este claro desafío, de pensar Montevideo a la luz del soporte geográfico, dio lugar a un rico debate disciplinar y ciudadano.

Breve panorama del contexto planificador contemporáneo

La disciplina del ordenamiento territorial como tal –ámbito de reflexión y de una práctica concreta–, surge con la reconstrucción física de las ciudades europeas tras la Segunda Guerra Mundial. El nivel de análisis más amplio que la caracteriza, en la escala urbano-territorial, se vincula con la crisis del concepto de ciudad como núcleo urbano aislado y, también, en la revalorización del espacio rural y natural. El concepto de planeamiento urbano y regional ya lo había introducido Patrick Geddes, polifacético escocés, para quién hacia 1915, como un verdadero pionero para su época, entendía que el estudio de las ciudades debe significar primero el estudio de las regiones naturales y de la base geográfica (Hall 1996).

1 Intendencia Municipal de Montevideo: Hacia un Plan de Montevideo. Avance del Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005), Montevideo, 1997.

Los rasgos característicos del ordenamiento territorial europeo de posguerra se sintetizan en la extensión a la totalidad del territorio del objeto de la planificación, la consiguiente extensión de la planificación municipal a los ámbitos regionales y la integración de los planes sectoriales en un coordinado y coherente acto planificador. Estas características de las nuevas propuestas de ordenación del territorio europeo tienen una estrecha relación con el modelo de Estado de cada país. Del ordenamiento institucional derivan diferentes enfoques de la planificación que perduran hasta nuestros días. Dos concepciones se distinguen: la francesa y la italiana. La primera, otorga al ordenamiento territorial (*aménagement du territoire*), fundamentalmente, un contenido económico y social, propio del punto de vista de una organización institucional centralizada, situado desde el nivel nacional, no obstante desde esa perspectiva se realizaron transformaciones territoriales significativas con la construcción de nuevas ciudades. La segunda desarrolla la planificación física con mayor autonomía regional, en las escalas intermedias entre el municipio y el Estado, afín a formas de la organización de un país con mayor descentralización político-institucional. Esta última situación la encontramos, también, en los países federales europeos: Alemania, Austria y Suiza. En ese mismo contexto, en 1947, Gran Bretaña aprobó la Ley de Planificación Urbana y Regional (*Town and Country Planning Act*) y fomentó la construcción de nuevas ciudades (*new towns*), muchas de ellas en los alrededores de Londres.

En este panorama, interesa la experiencia española, por la influencia que indudablemente ejerce en aspectos culturales, del desarrollo científico y técnico en el medio latinoamericano; en particular, por el importante asesoramiento brindado en la redacción del Plan Montevideo gracias a la cooperación de la Junta de Andalucía. En España, a partir de la aprobación de la Constitución de 1978, con el pasaje de un Estado centralista a una organización más descentralizada del poder político y administrativo, se dispone que los planes de ordenamiento territorial se ejecuten bajo la responsabilidad de las recién creadas regiones o Comunidades Autónomas, o sea radicadas en el nivel intermedio de la organización del Estado.

En la organización político-administrativa del Uruguay no existen estos niveles intermedios. El Plan Montevideo se plantea en el ámbito del territorio municipal, aunque no en el sentido estricto del término, pues se identifica municipio con departamento, en la denominación habitual. En otras palabras, en la realidad la jurisdicción del Plan es departamental, en consecuencia incluye suelo urbano y rural. El nuevo texto de la Constitución de la República ha de-

sarrollado algunos aspectos de coordinación y cogestión interdepartamental; con el nivel nacional y de reconocimiento de regiones². En consecuencia, se ha empezado a concebir al Área Metropolitana dotada de alguna forma de coordinación y la necesidad del consiguiente cambio de las unidades territoriales de planificación.

En la actualidad, otra perspectiva del ordenamiento territorial surge en respuesta a múltiples problemas ambientales, locales y globales, y al despertar de una nueva sensibilidad por los valores del soporte físico. El ordenamiento territorial responde cada vez más por cuestiones relativas a las condiciones del suelo, agua y aire y se introducen los planes ecológico - urbanísticos y paisajísticos.

En la región del Cono Sur, la pertinencia del ordenamiento territorial se expresa en los recientes esfuerzos y experiencias planificadoras de ciudades, entre otras, argentinas (Buenos Aires, Córdoba y Rosario), brasileñas (Curitiba y Porto Alegre), paraguayas (Asunción) y chilenas (Santiago). En América Latina, el desarrollo territorial propiamente dicho, ya tiene medio siglo y se identifican sus orígenes en la administración de cuencas fluviales en México y Brasil. También, entonces, numerosos planes de ordenamiento urbano fueron elaborados: Caracas (1950), Bogotá y Medellín (1952), Buenos Aires (1954), entre otros que encuentran su apogeo en la inauguración de Brasilia en 1960.

En este suscito panorama, no se puede dejar de tener presente que en las décadas del ochenta y noventa se escucharon muchas voces en contra de la planificación central y a favor de la iniciativa privada, como único instrumento supuestamente autorregulador y, en consecuencia, se trató de reducir los controles urbanísticos. En el influyente ámbito español, la polémica que desató esta corriente adquiere nuevamente actualidad. La alarma del arquitecto catalán Oriol Bohigas es muy elocuente: "Según la legislación vigente, en España hay tres categorías de suelo: el urbano, el urbanizable (subdividido en programado y no programado) y el no urbanizable. El mantenimiento de esas categorías es la base para un control del crecimiento de las ciudades y su recalificación [...]. Si toda España pasara a ser urbana o urbanizable, es decir, absolutamente in-

2 La nueva Constitución de la República, luego de la reforma de 1996, en el artículo N° 262, en particular, en su inciso 5 plantea que: 'Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental'. Véase: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*, Ediciones Monteverde, Montevideo, 1997.

controlada, sería ajena a los intereses de la colectividad. *El fin del urbanismo*” [negritas en el original] (Bohigas: 1997).

Introducción al Plan Montevideo

El Plan Montevideo - Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005)³ se inserta en este panorama contemporáneo y en un proceso planificador que viene de muy atrás. Desde su fundación, Montevideo fue una ciudad planeada. En nuestro siglo, como consecuencia del ‘Concurso de las Avenidas’ de 1911, el Estado promovió, al año siguiente, el Plan Regulador. Luego, en la década del veinte, le siguió el Plan Fabini que concretó en obras las iniciativas reguladoras. Desde el ámbito privado, se redactó el llamado Plan del Centenario (1930) que aspiró a acompasar el crecimiento urbano a las ideas renovadoras del movimiento moderno y tuvo incidencia decisiva en la creación, en 1939, de la Dirección del Plan Regulador. Esta voluntad modernizadora continuó en el Plan Director, 1956, promovido desde la esfera municipal e influenciado por las experiencias urbanas de la reconstrucción de la segunda posguerra.

El Plan Montevideo fue elaborado a lo largo de más de dos años, en los ámbitos municipal y universitario, a partir de un convenio firmado entre la Intendencia Municipal de Montevideo y la Universidad de la República, en 1995. La redacción culminó hacia fines de 1997. Luego de un proceso de estudio y de búsqueda del consenso político más amplio, que implicó modificaciones, fue aprobado por la Junta Departamental el 10 de setiembre de 1998. Entró en vigencia el 1 de diciembre del mismo año. En marzo de 1999, el poder legislativo dejó vigente el Plan, frente a una iniciativa de derogación por inconstitucionalidad, con lo que el Plan ganó, en forma indirecta, aún más respaldo. La participación ciudadana y de diferentes actores urbanos, públicos y privados, no fue ajena en estas instancias, ya que tuvo un espacio y se expresó en una consulta pública, luego de la presentación del anteproyecto.

El Plan Montevideo es un instrumento de gobernabilidad, que tiende a generar una política de Estado, buscando elementos de consenso. No es un plan de desarrollo económico y social, aunque puede y debe contribuir a ello, ya que tiene la función de brindar soporte e impulso a las actividades o flujos

3 Intendencia Municipal de Montevideo: Plan Montevideo. Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2005), Montevideo, 1998.

de interacción social. Se desarrolla en el ámbito de la planificación física, del ordenamiento del territorio físico compuesto de la base geográfica y la construcción antrópica.

El Plan Montevideo es un plan general que rige en el territorio del departamento de Montevideo y, por tanto, en la ciudad homónima. El proceso de planificación-gestión que impulsa habilita a la redacción posterior de planes sectoriales, zonales, de detalle, entre otros. A su vez, combina las características de un plan general de estructuración y ordenación con intencionalidades estratégicas. En otras palabras, tres vertientes se articulan: sistémica, de ordenación y estratégica. La primera atiende, en términos sistémicos, a una interpretación de estructuras y sistemas vinculantes que interrelacionan el conjunto, que vertebran el territorio. La segunda, se orienta a la ordenación del territorio por la vía normativa, bien adaptada a las peculiaridades de cada parte del territorio (zonificación de usos y ocupación del suelo, características de la edificación). La tercera, se refiere al enfoque regulador anterior, le suma las intencionalidades estratégicas y las intervenciones concretas en áreas de oportunidad, mediante proyectos especiales y según la hipótesis de los efectos positivos, por inducción de los mismos, en la dinámica del tejido urbano y de producir transformaciones favorables en la globalidad. Las estructuras y sistemas territoriales se agrupan en el Plan según: redes de infraestructura básica, red vial y de transporte, centralidades y equipamientos y sistema de espacios verdes.

Con relación a la ordenación territorial, además de presentar los criterios generales de la ocupación residencial y la ocupación no residencial, se realiza una calificación del suelo o 'zonificación primaria', que configura la base del régimen más general de derechos y obligaciones de los propietarios del suelo, en aspectos de fraccionabilidad, edificabilidad y usos del suelo. En una 'zonificación secundaria' se definen áreas homogéneas de actuación. En una 'zonificación terciaria' se llega a la formulación normativa del plan. Un apartado independiente se reserva para la preservación del acervo patrimonial del departamento de Montevideo.

Un componente importante del Plan fue la inclusión de planes, programas, proyectos y actuaciones especiales por su significado estratégico. Así, la adecuada localización de las áreas de intervención de los respectivos programas, proyectos y actuaciones debería ayudar a la corrección de ciertos desequilibrios de la ciudad y el territorio. También, se entiende por carácter estratégico, la propuesta de nuevos usos del suelo, que por su influencia, pueden inducir el desarrollo y la transformación más global. En otras palabras, constituyen apues-

tas para conseguir objetivos orientadores y generales del Plan, siendo las propuestas estratégicas las más comprometidas, en el sentido que implican siempre un riesgo sobre su real influencia y alcance.

En su diseño se tienen en consideración determinadas acciones que no corresponden exclusivamente al Municipio y, por tanto, será necesaria la concertación dentro o fuera de su ámbito de gobernabilidad de la mayoría de los agentes –públicos y privados– en un territorio común.

Para conformar una idea de ciudad y territorio compatible y motivadora se deben crear las garantías de su ejecución. Para ello, se requiere de nuevos instrumentos de gestión. Estos nuevos instrumentos jurídicos, administrativos y técnicos forman parte intrínseca del plan, posibilitando su ejecución y adaptando las propuestas a la mutante relación entre el plan, el desarrollo real de la ciudad y el territorio.

Entre los nuevos instrumentos de la modalidad estratégica se encuentran las Áreas de Promoción, aquellas unidades territoriales designadas por el plan en el suelo urbano, cuyo desarrollo tendrá proyecciones en todo el territorio y en donde las intervenciones urbanas prioritarias serán privilegiadas por formas más adecuadas de gestión, exenciones y rebajas tributarias. Dichas Áreas de Promoción se desarrollarán mediante planes especiales de ordenación. Subordinadamente, se han definido las unidades de actuación y los proyectos urbanos de detalle como mecanismos de gestión y de proyecto respectivamente, en aquellos ámbitos del plan especial donde existen potencialidades a desarrollar. En las unidades de actuación, se puede aplicar el régimen específico que sustituye a la normativa general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones y que dispone una justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación entre todos los directamente afectados.

En esta primera formulación del Plan, se encuentra el Área de Promoción Bahía de Montevideo, además de la propuesta del Área de Promoción Bulevar José Batlle y Ordoñez - Avenida Dr. Luis Alberto de Herrera, del Proyecto Centro y del Plan Especial Arroyo Miguelete. También, el Plan Montevideo propone la redacción y ejecución de otros planes, programas, proyectos y actuaciones especiales que estructuran y ordenan una parte del territorio con una referencia a un ámbito zonal y local (planes zonales), o aquellos que están relacionados a una estructura o sistema territorial con un carácter sectorial (planes sectoriales).

En consecuencia, del punto de vista de su fundamento teórico, el Plan adquiere un carácter híbrido, sin llegar a ser sincrético e integrador de diferentes

visiones, al mantener cada una de ellas su especificidad. El descrito fundamento teórico constituye un modelo interpretativo que cubre toda la ciudad y el territorio y, al mismo tiempo, también, es el modelo propositivo del Plan.

En su expresión literaria y gráfica, el Plan se compone de cuatro memorias: Informativa, de Ordenación, de Gestión-Seguimiento y de Participación, así como la cartografía correspondiente compuesta de 60 planos. El cuerpo normativo, unitario, sistemático y coherente, está integrado por 312 disposiciones –Decreto Departamental N° 28.242– y acompañado de la cartografía correspondiente con valor jurídico. Constituye un verdadero código urbano que sana una situación jurídica dispersa y contradictoria.

Tres fuerzas: de la ciudadanía, de la ‘resistencia’ y de la complementariedad

Para tender a la construcción de un territorio deseado, de una utopía realizable, el Plan se apoya en –y está solicitado– por tres fuerzas: la fuerza de la ciudadanía, la fuerza de la ‘resistencia’ y la fuerza de la complementariedad⁴. En el Plan Montevideo encontramos múltiples respuestas a estas solicitaciones, que a su vez le otorgan un fundamento.

La fuerza de la ciudadanía en procura de una mejor calidad de vida, sobre la base del principio y la aspiración a la equidad. La noción misma de ciudadanía surge de las ciudades. Desde siempre, el propio espacio urbano ha posibilitado el encuentro entre sectores de diferente condición socioeconómica. En el Plan, se procura un reequilibrio general de la ciudad y el territorio, frente a una creciente segregación socio-espacial. Para ello, se revitalizan las centralidades, calificando y equipando las periferias. Se trata de democratizar la estructura urbana en general mediante el desarrollo de las infraestructuras y equipamientos; particularmente del sistema de espacios públicos, apoyados en el sistema ‘verde’ y la estructura geográfica aún legible, de los cursos de agua y de la costa. Se impulsan las diferentes modalidades de movilidad y el mejoramiento de la estructura vial, para lograr un acceso más democrático a ‘lo urbano’. Con relación, también, a la fuerza de la ciudadanía, se parte de la atribución de una fun-

⁴ Este esquema triangular en que se demarca una zona de posible conciliación se atribuye a Peter Nijkamp, véase: Dourojeanni, Axel: *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, Naciones Unidas, Cepal, Santiago de Chile, 1997.

ción social al ejercicio del derecho de propiedad, con una justa equidistribución de las cargas y beneficios en las intervenciones. El uso y el aprovechamiento urbano deben hacerse en función de una ordenación de beneficio común.

La fuerza de la 'resistencia' se enfrenta a la vulnerabilidad del territorio, está basada en el principio de la sustentabilidad del soporte físico. Frente al crecimiento urbano se trata de proteger las actividades productivas del agro mediante una clara delimitación entre el suelo urbano y el suelo rural. Además, se procura preservar el patrimonio construido y natural, se identifican ámbitos de reserva ecológica y elementos físicos con valores paisajísticos y escénicos.

La fuerza de la complementariedad actúa en una economía de mercado y competitividad. Se aspira a que Montevideo tome una posición en el proceso de integración en la región del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), en el que Uruguay está comprometido a partir de la firma del Tratado de Asunción, en 1991, junto con Argentina, Brasil y Paraguay, en un mundo que necesita soluciones supranacionales a los problemas políticos, económico-sociales y ambientales. Se trata de contribuir al desarrollo del sector terciario, mediante la actualización en las nuevas tecnologías de las comunicaciones e informáticas, entre otras consecuencias. En el ámbito territorial, se establece la posibilidad que el Montevideo 'mediterráneo' se acerque a la bahía, tema de estas notas, entre otras propuestas a escala metropolitana.

Otra respuesta a las solicitaciones de estas tres fuerzas, se encuentra en la ya citada gestión del Plan. Así, entre otros instrumentos se introducen diferentes regímenes de gestión del suelo: el Régimen General se refiere al ordenamiento que aplica la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones, rige en todo el territorio del departamento; el Régimen Patrimonial se refiere al ordenamiento que responde a políticas de preservación del patrimonio construido y natural y se regula básicamente a través de las Comisiones Especiales Permanentes, rige en suelo urbano y rural; y Régimen Específico, para posibilitar el cambio de los regímenes antes descritos y, por tanto, de carácter temporario. Aunque de forma muy lineal se podría decir que hay una correspondencia entre el Régimen General y la fuerza de la ciudadanía, entre el Régimen Patrimonial y la fuerza de la 'resistencia' y, finalmente, entre el Régimen Específico y la fuerza de la complementariedad. De todas maneras, esta correspondencia no es tan prístina, cada uno de los tres regímenes del suelo, en su medida, da respuesta al conjunto de las tres fuerzas. Mediante la interrelación de los tres regímenes del suelo se busca conseguir un justo equilibrio entre las tres fuerzas.

Una crítica al esquema del urbanismo defensivo, urbano, estratégico y de la incertidumbre

La explicación y el análisis del contexto planificador contemporáneo, en el que se enmarca el Plan Montevideo, plantea varias aparentes paradojas entre las propuestas del propio Plan y algunos de los desarrollos recientes de la disciplina de la planificación urbano-territorial. Nos referimos a aparentes o pseudo paradojas, en el sentido de figuras que emplean la comparación de conceptos que no envuelven una contradicción. En otras palabras, este texto aspira ubicar al Plan Montevideo en su contemporaneidad, que demuestra que las contradicciones no son tales o cómo, en algunos casos, el Plan asume las contradicciones. Al mismo tiempo, introduce en una más cabal ubicación del Plan Montevideo en su contexto y en la comprensión de sus fundamentos.

Los profesores Thomas Sprechmann y Diego Capandeguy, de la Facultad de Arquitectura (Sprechmann et al. 1998) plantean que las construcciones disciplinares contemporáneas en el último cuarto de siglo, operan a modo de grandes paradigmas kuhnianos y, en consecuencia, se pueden esquematizar en cuatro paradigmas urbano-arquitectónicos: el 'urbanismo defensivo', con un énfasis en la salvaguardia del patrimonio natural y construido; 'el urbanismo urbano', que rescata la forma física de la ciudad; 'el urbanismo estratégico', que introduce las áreas de oportunidad y el 'urbanismo de la incertidumbre' "dentro de los órdenes difusos y fluctuantes de nuestro tiempo", con una interpretación de la ciudad de un orden topológico y, en dicho ordenamiento topológico, se estudian con preferencia los llamados flujos y atractores.

A pesar que los autores expresan que "estas construcciones paradigmáticas forman parte del acervo disciplinar" y tienen un carácter histórico, queda implícito que estos paradigmas se suceden en un relato secuencial por el que se superan mutuamente y, el más reciente, se interpreta como superior o más adecuado respecto a los precedentes. Un relato, entonces, cercano a la ideología del progreso o de la superación. Es propio de la ciencia la construcción de una sucesión de paradigmas y no nos sorprende la cita que los autores realizan de los sugestivos textos de Thomas S. Kuhn (1989) sobre las revoluciones científicas.

Sin embargo, ¿por qué sería convincente en la construcción contemporánea del saber urbano-territorial, un discurso semejante al de las ciencias de la naturaleza? Por otra parte, en las ciencias naturales, Kuhn identifica ciclos históricos de otro alcance y con el corte entre dichos ciclos producido por verdaderas revoluciones científicas. A su vez, el paradigma del universo de Einstein

incluye gran parte de las construcciones teóricas precedentes –como el universo de Newton– y así sucesivamente. Sin embargo, Kuhn plantea la inconmensurabilidad de los paradigmas, que ha dado lugar a un intenso debate en el plano filosófico. Independientemente de la aceptación acrítica de este divorcio entre los paradigmas, resulta muy difícil aceptar, respecto a las construcciones contemporáneas del saber urbano-territorial, tal inconmensurabilidad, expresada en significativos problemas de comunicación entre los cuatro paradigmas propuestos.

La construcción de un saber y de una cultura urbano-territorial no puede dejar de ser inclusiva y, en algunas situaciones, proponer verdaderas hibridaciones. El Plan Montevideo asume su contemporaneidad, con la incorporación de los últimos avances del saber disciplinar en varias capas y sedimentos, aunque su vanguardismo lleve en sus maletas la precedente y rica experiencia de décadas de reflexión y práctica del urbanismo.

Con respecto al ‘urbanismo defensivo’, que ha ganado varias batallas en nuestro medio, el Plan Montevideo es un plan preservacionista en los ámbitos urbano y rural, del patrimonio construido y natural, pero no en el sentido arqueológico, sino reconociendo singularidades, valorando las diferencias y lo específico en cada área.

Con respecto al ‘urbanismo urbano’, que introduce la Escuela de Barcelona en los años ochenta y principios de los noventa, las propuestas del Plan no son ajenas a la arquitectura. El urbanismo se entiende desde la óptica de los planes, pero con contenidos de gran interés acerca de la forma urbana, que se concreta y se formaliza en el proyecto. La planificación derivada del Plan Montevideo está tensada del plan al proyecto, en una concepción por partes, recompuestas con un sentido de reequilibrio.

Con respecto al ‘urbanismo estratégico’, las Áreas de Promoción –entre ellas, el Área de Promoción Bahía de Montevideo- y los ámbitos de los planes especiales de significado estratégico –el Plan Especial Arroyo Miguelete y el Proyecto Centro- son aquellas áreas designadas por el plan, objeto de intervenciones urbanas, inductores del desarrollo del conjunto del plan, cuya implementación puede tener proyecciones en todo el territorio.

Con respecto al ‘urbanismo de la incertidumbre’, el Plan tiene una concepción claramente contemporánea, cuando incluye diversidad de actores y márgenes de incertidumbre previsibles en el marco de la constante amenaza de relocalización de actividades e instalaciones. Tiene en cuenta nuevos escenarios del contexto regional con la incertidumbre derivada de la extrema aceleración

de los cambios económicos, sociales y tecnológicos, así como sus expresiones en recientes propuestas de macro equipamientos e infraestructuras a escala de la región.

El cambio de paradigma de 'la era industrial' a 'la era informática' y la Bahía de Montevideo

A pesar de la crítica esbozada en el apartado anterior, también, vamos a recurrir al concepto del paradigma kuhniano, aunque proponemos otras aplicaciones metafóricas. Muchos autores concuerdan que, actualmente, nos encontramos en el medio de un llamado cambio de paradigma. Un momento de cambio de paradigma –del griego *parádeigma*, significa modelo– se produce en un período turbulento en el que la imagen del mundo –normas, valores y modos de ser– cambian con relación a las estructuras económicas, sociales, técnicas y políticas y que han tenido validez y, ahora, devienen obsoletas y están en camino de sustituirse por nuevas.

La historia de los países de Europa occidental, desde la Edad Media hasta nuestros días, se caracteriza, según el analista sueco Anders Ewerman, por una serie de cambios de paradigma. Desde fines del siglo XV, hasta el siglo XX, distingue dos períodos: 'la era de la máquina' y, respectivamente, 'la era de la industria'. La era de la máquina se basa en la introducción del arte de la imprenta y culmina con el gran cambio religioso y cultural de la Reforma. La era industrial comienza a principios del siglo XVIII y su base técnica fue la máquina a vapor. En los países occidentales alcanzó su madurez en 1860 y se prolonga hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, actualmente, está en declinación. Al mismo tiempo, se constata el nacimiento de una tercera era que se estableció entre los años del final de la Segunda Guerra Mundial y alrededor del año 1990: 'la era informática'. Según Ewerman, en nuestros días, se encuentra en la fase de crecimiento. En la nueva era informática, las tecnologías 'núcleo' son la electrónica y la cibernética. La producción material pierde valor económico y los protagonistas son los medios de comunicación y la telemática⁵. Puesto que no proponemos adherir a un determinismo tecnológico, se debe señalar que coincidentemente con otros indicadores, este período se caracteriza por la glo-

5 Véase la publicación de la consulta pública del Plan General de Gotemburgo (Suecia) de junio de 1997: *STORA & lilla Göteborg* (GRANDE & pequeña Gotemburgo), Gotemburgo, 1997.

balización en todas sus dimensiones: en el orden político, en lo económico, social, ambiental y cultural, como la fase contemporánea del sistema capitalista.

Desde el punto de vista del ordenamiento territorial, este proceso de cambio de la estructura industrial y económica de finales del siglo XX, o sea, de cambio de paradigma tiene múltiples consecuencias, en la medida que la nueva técnica ha comenzado a oxigenar y viene a significar mayores cambios en las formas de producción, valores y formas de vida. Algunos se refieren a aspectos claramente ideológicos, que impregnan la sociedad contemporánea y que, también, tiene su expresión en el ordenamiento del territorio. Una situación de interés se refiere al propio significado de la técnica.

Temprano, en la mañana del 17 de enero de 1995, Kobe, ciudad portuaria de Japón, fue afectada por un terrible sismo que ocasionó cuantiosos daños. Más de 5.000 personas murieron y aproximadamente 100.000 edificios quedaron destruidos en el área metropolitana. En la Sexta Exposición Internacional de Arquitectura de la Bienal de Venecia de 1996, el pabellón de Japón tuvo por tema 'Fracturas', con el relato del terremoto de Kobe. En un montaje realista, cuyo comisario fue el arquitecto Arata Isozaki, se podían apreciar grandes fotografías monocromáticas de la catástrofe instaladas en las paredes, el piso cubierto por restos de ruinas donde objetos de uso cotidiano se mezclaban con bloques de hormigón, ladrillos, hierros de estructura y otros fragmentos de las construcciones, el aire se llenaba del aroma del polvo y se escuchaban las primeras llamadas de alarma en los medios de prensa.

Además, en un conjunto de pantallas ubicadas entre los cascotes se mostraban las limitaciones de la técnica ante las fuerzas de la naturaleza y se señalaba agudamente al 'desarrollo' y a la 'vulnerabilidad' como las dos caras de una misma moneda en la ciudad contemporánea. Esta muestra significó un quiebre en la sensibilidad cultural, muy elocuente con respecto a una prolongada práctica de exhibir, justamente, los últimos adelantos tecnológicos de un país o la obra de un famoso arquitecto en las exposiciones internacionales.

El optimismo técnico no es más ciego. La comprensión acerca de lo que podemos y debemos usar de la técnica crece, pues aprendemos más sobre la técnica y algunos de sus efectos contraproducentes. El sentimiento de que no somos 'señores de la naturaleza' se expande, quizás, entre otras razones como consecuencia de la divulgación más tangible por los medios de comunicación masivos de catástrofes naturales en los últimos años.

Para Saskia Sassen, profesora de urbanismo de la Universidad de Columbia (Nueva York), la mayoría de las ciudades han tenido poca interacción con

la nueva economía global, aunque una red de grandes ciudades, transformadas en estratégicas, funcionan como centros de coordinación, control y servicios en el ámbito internacional: las 'ciudades globales' (*global cities*). Entre ellas se extiende un territorio excluido y periférico, que incluye sectores de las propias ciudades globales (AAVV 1997). ¿Cuál es el futuro lugar de Montevideo? A pesar de los cambios, probablemente Montevideo no se convertirá en una ciudad global aunque sí puede alcanzar un papel regional, en un ámbito más modesto.

También, para Manuel Castells, sociólogo urbano de origen español, que ha estudiado el fenómeno de la globalización en sus impactos territoriales, una nueva lógica en la localización industrial se establece caracterizada por la discontinuidad geográfica. En su lugar, el espacio de los flujos de información se está convirtiendo en la manifestación espacial dominante, que conecta puntos nodales y centros de poder. Las nuevas prácticas sociales no se basan en la contigüidad física aunque sí en la simultaneidad que posibilita los cambios tecnológicos (Castells 1998). Se constata un amplio espectro de diversos flujos: de productos, de capital, de migración de grupos humanos, además de los flujos de información.

En nuestros días, se está asistiendo a la paulatina conformación del espacio unificado del Mercosur, en particular en la llamada 'banana fértil' de la región sur de América Latina. Entre las primeras manifestaciones del proceso de integración se encuentra la intensificación y desarrollo de las corrientes de tránsito que han dado lugar a múltiples proyectos destinados a recomponer la red de sistemas y estructuras de transporte.

Alfonso Fernández Tabales (1999), en su tesis doctoral señala la actual y progresiva valorización del territorio "en el estudio de los procesos de desarrollo regional y políticas públicas orientadas a su logro". Los nuevos factores de desarrollo continúan necesitando de un espacio concreto, difícilmente desterritorializados, en el que las identidades de la cultura e historia local, de la calidad de los espacios cotidianos de la vida social, pueden ser una ventaja competitiva. Adaptando a la realidad latinoamericana una clasificación del sociólogo francés Robert Castel, distingue tres tipos de áreas en el territorio de la contemporaneidad: integradas, inestables y marginales. Las áreas integradas corresponden a los 'nodos centrales' en la red mundial. Las áreas inestables tienen una inserción subordinada en las grandes redes globales, en ellas se expresa la dualización y fragmentación territorial. Las áreas marginales están aisladas de los grandes flujos materiales e inmateriales.

En este escenario, con una ubicación estratégica, la ciudad de Montevideo se prepara para una profunda reinsertión regional, que deberá ir acompañada de obras de infraestructura y macro equipamiento. La capitalidad administrativa del Mercosur, el nuevo impulso del Puerto de Montevideo, las proyectadas conexiones territoriales, como el Puente Colonia - Punta Lara, y los propios cambios que se operan a su interior alientan a pensar en nuevos papeles como un desafío y una oportunidad.

En este contexto, y de cara al futuro, así como en la perspectiva del desarrollo histórico, el accidente geográfico de la Bahía junto a la Península y el Cerro siempre han estado vinculados estrechamente a la ciudad de Montevideo y con ese significado lo ha considerado la propuesta del Plan Montevideo.

En el ámbito de la Bahía de Montevideo, se pueden atisbar, con la modestia de los cambios montevideanos, las consecuencias territoriales del cambio de paradigma de 'la era industrial' a 'la era informática'. También, en ese territorio definido en términos geográficos interactúan las tres fuerzas de la ciudadanía, de la 'resistencia' y de la complementariedad.

En el borde continuo sobre la bahía se desarrollan actividades vinculadas a 'la era industrial': establecimientos industriales propiamente dichos, depósitos y otras instalaciones logísticas y grandes infraestructuras de transportes y comunicaciones. Salvo la reciente reconversión de la planta de la refinería de petróleo de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (A.N.C.A.P.) –aunque ha sido propuesto y considerado su traslado– y la reactivación del Puerto de Montevideo, se produce una retirada generalizada de estas actividades cuyos territorios son ocupados paulatinamente por algunos equipamientos de la nueva era. La Torre de las Comunicaciones, nueva sede de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), empresa pública que brinda servicios de avanzada, es en ese sentido un símbolo, aunque no será una torre que concentre las ahora dispersas antenas de Montevideo, sino un edificio de oficinas y tendrá sólo algunas antenas del propio organismo. Tampoco, ni como edificación de gran altura (160 metros) se localizó en las más favorables condiciones geológicas del subsuelo constituido por estratos sedimentarios de 20 metros de profundidad y un nivel alto de la capa freática, ni en las condiciones altimétricas más convenientes para la ubicación de las antenas en la cota cero al borde de la bahía.

En la aspiración de consolidar en Montevideo la capitalidad del Mercosur, para la ciudad adquiere singular significado la localización de las representaciones del comercio internacional con edificios de oficinas y hoteles de pri-

mera clase, infraestructuras de telemática de última generación, grandes centros de compras, multiplicación de restaurantes de lujo, inmuebles de residencia de alto nivel que, en general, vienen acompañados de espacios de vigilancia privada, de playas de estacionamiento exclusivas, entre otros espacios de exclusión, expresión de la ciudad como un sistema cerrado, que han comenzado a posicionarse en la franja costera este.

En la franja costera este, en el entorno del centro de compras *Montevideo Shopping Center* en el barrio del Buceo, se han ejecutado varios proyectos edilicios que conforman una nueva centralidad, identificada con el paradigma de la era informática, en el sentido que si bien el complejo *World Trade Center* incorpora tecnología informática se trata de cambios en la vida urbana propuesta, sus espacios, los usos y prácticas sociales y su expresión simbólica.

Frente a esta inequívoca tendencia de expansión urbana y segregación social y a las consecuencias de la contradicción entre la lógica de la sociedad civil y la lógica del empresariado internacional, se considera la reconquista de la bahía, así como el Proyecto Centro y el Plan Espacial Arroyo Miguelete, como piezas claves en la aspiración de consolidar al Montevideo del futuro en un espacio de posible conciliación, de desarrollo económico y convergencia social, donde juega un importante papel la localización de las actividades, los lugares conformados por los barrios, la dotación y tratamiento de los espacios públicos, apoyados en el sistema de espacios verdes y el espejo de agua. Al decir de Castells (1998) se trata de construir deliberadamente puentes culturales y físicos entre dos formas de espacio, entre las expresiones de la ciudad global y el hábitat popular.

El consultor francés Joel T. Herbulot⁶, en su informe urbanístico de base para la redacción del Plan Director de Saneamiento Urbano, elaborado entre 1992 y 1994, plantea una “diagonal del bienestar urbano mínimo” que divide la ciudad y, en particular, atraviesa las áreas perimetrales de la bahía. El territorio se separa en dos sectores: las zonas mejor equipadas en el sudeste y las más desfavorecidas en el noroeste. Ni la técnica del ordenamiento territorial, ni el Plan Montevideo pueden superar totalmente la ciudad dual, la segregación social y espacial, sin otras transformaciones de la estructura económica global. Sin embargo, frente a la tendencia del desarrollo urbano según una dirección preferencial hacia la costa este, que profundiza la segregación, se trata de alterar la

6 Consorcio SOGREAH-SEURECA-GKW-CSI / Intendencia Municipal de Montevideo: “Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. Informe de Estudios Básicos”, Montevideo, 1992

lógica de la dualización, entre otras acciones, mediante una política municipal de ordenamiento territorial. De forma coordinada, deben acompañarla, en la misma dirección, la política de vivienda y otras políticas sociales, de espacios públicos, equipamientos comunitarios, de gestión participativa en el marco del proyecto de descentralización política y social.

El saneamiento constituye una infraestructura básica que contribuye al reequilibrio territorial con la mejora en la calidad de vida y las condiciones ambientales. El Plan Director de Saneamiento Urbano, en su etapa III –ya en ejecución- y etapa IV propone la construcción de una planta de tratamiento con vertidos a la bahía de afluentes parcialmente tratados. A su vez, los arroyos Miguelete y Pantanoso dejarán su papel de cloacas abiertas y la bahía no recibirá aguas servidas, salvo después de lluvias intensas. Las obras culminarán con la construcción de un interceptor costero en el perímetro de la bahía y un emisario subacuático en Punta Yeguas, para el año 2005, con lo que cambiarán radicalmente, junto a otras acciones, las condiciones ambientales del espejo de agua.

Área de Promoción Bahía de Montevideo

Sprechmann y Capandeguy (op.cit.) reiteran para la bahía su relato de la superación, en este caso proponen “superar pensar el futuro urbanístico de la bahía en términos de supuestos equilibrios urbanísticos” y, se preguntan, si “¿acaso la bahía fue baricentro de la estructura urbana?”. En su conjunto, la interpretan como un ámbito inestable y fronterizo, “pese a la aparente centralidad geométrica”.

Frente a estos y otros cuestionamientos, la respuesta del Plan Montevideo es intencionada, mediante un abanico de instrumentos, en un proceso retroalimentado de planificación –gestión, que exigen la coordinación interinstitucional de acciones públicas y privadas, propone actuar en áreas clave del territorio como la Bahía de Montevideo, tomando la geografía como punto de partida

Los objetivos perseguidos en el Plan con la ya citada Área de Promoción Bahía de Montevideo son recuperar el histórico protagonismo urbano de la bahía, siempre presente en el imaginario de los montevideanos, potenciar la función residencial y mejorar la relación bahía - ciudad, en particular, la relación con el puerto.

Además, no se trata ni de una intención de establecer una simetría formal, ni de optar entre una disyuntiva entre una estructura urbana lineal *versus* concéntrica, la preocupación de localizar ciertas actividades hacia el oeste en el entorno de la bahía, como respuesta a la acelerada y significativa extensión urbana hacia el este, sino que se refiere a la aspiración de no abandonar un patrimonio y de alcanzar un mayor equilibrio social y territorial.

El área circundante de la bahía mantiene sus potencialidades originales por su excelente accesibilidad y ubicación urbana estratégica, con excepcionales condiciones de ubicación con respecto al centro principal y las sedes de las instituciones estatales y municipales, con importantes superficies de tierra disponible –en su mayoría de propiedad estatal- y edificaciones en desuso. Además de la proximidad al centro principal cuenta con la cobertura de servicios básicos, equipamientos e infraestructuras, actualmente subutilizadas.

El significativo escenario geográfico constituido por la bahía, la península y el cerro de Montevideo, conforma y caracteriza la ciudad. En ese sentido, las dimensiones de la bahía son elocuentes: el espejo de agua alcanza las 1.050 hectáreas y el perímetro costero, desde el Muelle de Escala hasta la Punta del Rodeo, tiene una extensión de 12 kilómetros.

Históricamente, en la bahía encontraron abrigo las embarcaciones, aprovechando que en ella se localizan las mayores profundidades de dragados naturales en el Río de la Plata, razón por la que se constituyó en puerto de entrada al territorio y a la ciudad.

Hasta las primeras décadas del siglo, las áreas costeras a la bahía fueron asiento privilegiado de las actividades de la ciudad. En el entorno de la bahía se instalaron los grandes equipamientos de ‘la era industrial’: el puerto, el ferrocarril, las usinas de generación eléctrica y, posteriormente, las refinerías de la AN-CAP, así como la principal industria de esos años: los frigoríficos. Con el desarrollo de la industria de la carne se conforman los barrios obreros de Villa Cosmópolis, en la falda del cerro, y el Pueblo Victoria, entre los arroyos Miguelete y Pantanoso. La propia Ciudad Vieja, en una primera etapa también se apoyó sobre la bahía, en el sector norte de la península al abrigo de los fuertes vientos del sudeste. El Prado, otro sector residencial, se conectó con la bahía siguiendo el arroyo Miguelete hasta el parque y la playa de Capurro, la principal estación balnearia de la ciudad durante muchos años.

Sin embargo, esta tendencia de desarrollo, más tarde, tomó otro curso. A partir de 1920, con el acelerado crecimiento urbano de Montevideo y los cambios en las preferencias y comportamientos sociales del sector de población con

mayores ingresos, comenzó una expansión de la ciudad en dirección este, sobre la faja costera. Hoy, dicho crecimiento trasciende los límites del departamento de Montevideo. En consecuencia, las áreas residenciales cercanas a la bahía sufrieron un proceso de estancamiento y fueron abandonadas por dichos sectores de nivel socioeconómico alto.

A su vez, las nuevas instalaciones industriales de la década del treinta, localizadas en la Teja, Aguada, Capurro y Arroyo Seco, o sobre los arroyos que vierten aguas en la bahía, trajeron aparejado el deterioro de las condiciones ambientales.

El crecimiento del puerto junto con la zona periportuaria de muelles privados y depósitos de cuero y lanas, así como el desarrollo de las instalaciones de la ANCAP, la central termoeléctrica del ente estatal Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE) y de los establecimientos industriales, completaron una cortina de grandes equipamientos que cerraron la bahía al resto de la ciudad; en otras palabras, la ciudad terminó por darle la espalda a la bahía.

En las décadas sesenta y setenta, cambios en los sistemas productivos y de transporte provocaron el abandono de la zona por parte de las instalaciones de la industria frigorífica, y el puerto junto al ferrocarril dejaron de ser la exclusiva puerta de entrada a la ciudad y al país generando, en consecuencia, grandes áreas de deterioro y sin uso. Sin embargo, a pesar del alto grado de obsolescencia y subutilización, algunas instalaciones representan un importante acervo arquitectónico a preservar y valorizar.

Al deterioro físico se sumó un incremento del desmejoramiento de las condiciones ambientales debido a la contaminación provocada por los vertidos, sin tratamiento previo, a los arroyos Miguelete y Pantanoso, y directamente de la bahía, de los sistemas de saneamiento de Paraguay-Piedras Blancas, Miguelete, Belvedere y Cerro a los que se suman los residuos sólidos provenientes del manejo informal de los hurgadores. A su vez, en los tejidos, próximos el deterioro progresivo se incrementó por la ausencia de dinámica urbana.

En los años ochenta, ese ciclo se cerró y comenzó a avizorarse una nueva etapa. Desde 1985, con la construcción de los nuevos accesos de las rutas N° 1 y N° 5 al puerto, a pesar del traumatismo que impone la operación, se establece una nueva relación de la ciudad con la bahía, ofreciendo sorpresivas visuales, para muchos desconocidas. Entre las afectaciones negativas de esta obra de infraestructura se encuentran la playa y el parque Capurro, en el centro del arco de la bahía, la primera fue sepultada por las obras viales antedichas. Otros signos de rehabilitación de la zona, que constituyen posibles prefiguraciones de

futuro son: la localización de la terminal de la compañía Buquebus, por la que llegan por vía marítima un millón de pasajeros al año, la ya citada recuperación de las aguas de la bahía –previsto por el plan de saneamiento urbano– como un objetivo alcanzable en un futuro cercano, y por último, las obras muy avanzadas de la torre de las comunicaciones.

También, el Programa Nacional de Recuperación Urbana, conocido como Plan Fénix⁷, en la ciudad de Montevideo propone la restauración y recuperación de una zona del barrio de La Aguada incluida en el Área de Promoción de la Bahía de Montevideo. En dicha zona están localizados el edificio de la ex Estación Central de Ferrocarril, las playas ferroviarias adyacentes y los galpones de la Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE). El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia parte de los costos de inversiones en el espacio público mediante préstamos a largo plazo, aunque el Plan Fénix intenta fundamentalmente promover la inversión privada en la zona. A su vez, el Banco Hipotecario del Uruguay otorga créditos hipotecarios de interés reducido para la construcción de viviendas, en régimen de llamado a Licitación Pública Proyecto-Precio-Terreno (PPT) ya iniciado. El elemento protagónico es la citada Estación del Ferrocarril Central General Artigas, construida en 1890 y declarada monumento histórico en el año 1975. Se propone convertirla en un centro cultural y de eventos, de recreación y comercial. Los servicios que actualmente cumple se trasladan a una nueva terminal de pasajeros en construcción en un predio contiguo. Dicha estación se prevé incorpore un tránsito de 10.000 pasajeros diarios del área metropolitana.

Los objetivos del Plan Fénix/La Aguada concuerdan con los del Plan de Ordenamiento Territorial en lo referente a la valorización del entorno de la bahía, a la densificación residencial de las áreas centrales y al mejor aprovechamiento económico del tejido residencial existente y la oportunidad de un catastro de inusuales grandes dimensiones de los predios.

Actualmente, se estudia la extensión del área de actuación del Plan Fénix al tejido adyacente en dirección norte, de similares características. Ya se había advertido del riesgo sobre el aumento de los valores inmobiliarios como consecuencia de la aplicación de este instrumento en superficies reducidas.

Al mismo tiempo, con estos cambios se plantean conflictos territoriales provocados por la necesidad de expansión terrestre para las áreas de operaciones portuarias, el requerimiento de asegurar el acceso ferroviario y de transporte ca-

7 Programa Nacional de Recuperación Urbana: "Proyecto Fénix", Montevideo, 1997.

rretero al puerto. En la actualidad, el Puerto de Montevideo dispone de 10 metros de profundidad en los canales de acceso. Con su ventaja natural podría llegar a los 12 metros de profundidad y convertirse en una real opción regional.

En otro orden de problemas y, a modo de ejemplo, un protagonismo cada vez más fuerte de los depósitos de contenedores, sobre todo los ubicados en el área al oeste de la rambla Dr. Baltasar Brum, que se han transformado en un verdadero cierre visual hacia la bahía. De igual manera, las actuales playas de depósito de madera para exportación, cortan la relación visual entre la ciudad y la bahía. La ciudad y, en especial las áreas residenciales circundantes, demandan un contacto con el espejo de agua a través de 'ventanas' urbanas.

Sin embargo, hay varios tramos en que la ciudad puede, con los equipamientos adecuados, usufructuar de la bahía. Cada uno puede llegar a constituir un proyecto en el Área de Promoción Bahía de Montevideo. Entre los que ya se han identificado, se encuentra en un extremo el entorno de la escollera Sarandí, punto de acceso al gran espacio de la bahía, vinculado a la unión de las ramblas costaneras Sur y Portuaria, como remate de la Ciudad Vieja. Actualmente, un equipo consultor está encargado de la redacción del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja, con especial énfasis en la preservación y puesta en valor del patrimonio urbano, edilicio y vegetal del área testimonial de mayor relevancia de la ciudad. Seguidamente, el área de la Estación Central de Ferrocarril y la actual playa de maniobras de la Empresa Estatal de Ferrocarriles (AFE), en el antes citado Plan Fénix/La Aguada⁸. Más hacia el oeste, algunos sectores de la faja costera que enfrenta a la rambla Dr. Baltasar Brum (muelles de Bella Vista) y el área del parque Capurro, incluyendo la conquista de tierras a incorporar como suelo urbano mediante rellenos del borde costero, muchas de cuyas superficies ya se encuentran en la categoría de amanzanamientos sumergidos. Mediante el Plan Especial Bahía/Capurro se estudia la recomposición del parque Capurro con su balcón panorámico. Un elemento clave en la gestión es la propuesta de un área residencial y la ampliación del parque en los terrenos ocupados por una cancha deportiva (Club Atlético Fénix). También, la apertura de la calle Bernabé Caravia en la Planta de Alcoholes de ANCAP como vínculo (ciclovía y sendero peatonal) con el propuesto parque lineal del arroyo Miguelete. Por último, la costa del Cerro mediante el

8 En 1998, se convoca a una licitación internacional para ejecutar el programa de reconversión de la actual Estación Central General Artigas y su playa de maniobras. Se presentó una única propuesta por parte de una empresa que encomendó la realización del proyecto urbanístico y arquitectónico al arquitecto Carlos Ott. Actualmente, los estudios se encuentran en la etapa de anteproyecto.

Plan Especial Bahía/Cerro, se propone un cambio de usos, el estímulo al aumento de la densidad de la población con usos preferentes residenciales y la construcción de una rambla barrial –cuya primera etapa denominada rambla suiza ya se ha ejecutado- y la recuperación del parque Vaz Ferreira.

Dicha rambla costanera barrial aspira dar respuesta urbana al espacio frontera entre la costa del Cerro y el tejido urbano, con el objetivo de desencadenar un proceso de apropiación ciudadana de las zonas costeras. Actualmente, se proyecta el tramo de la llamada rambla Egipto, de casi dos kilómetros de longitud.

La rambla Suiza, con una extensión de 800 metros, incluye un muro de contención de 450 metros, y áreas parqueadas. Se realizó en la modalidad de obra directa municipal y el costo de las obras alcanzó un millón y medio de dólares.

Primer Seminario Montevideo

La Intendencia Municipal de Montevideo, la Facultad de Arquitectura y el Grupo de Viaje de Arquitectura G'91 organizaron entre el 1 y el 14 de marzo de 1998 el I Seminario Montevideo - Talleres de Proyecto Urbano⁹. En dicho evento se planteó como tema de proyectos la Bahía de Montevideo siguiendo la modalidad de trabajo en taller. En paralelo se dictó un ciclo de conferencias a cargo de profesores invitados.

El objetivo del Seminario fue generar ideas y propuestas a partir del aporte de prestigiosos especialistas en temas de urbanismo provenientes del exterior que, actuando en forma conjunta con profesionales, docentes y estudiantes del ámbito nacional, provocaran y ampliaran la reflexión sobre el área de la Bahía de Montevideo, a la luz del debate sobre el Plan Montevideo. En el citado ré-

9 El Seminario Montevideo se ha constituido en un evento periódico de encuentro entre los ámbitos académico y político-administrativo en el marco de la presencia activa de profesores del exterior y decenas de estudiantes y jóvenes egresados uruguayos y de la región del sur del Mercosur. Se aspira mediante sus propuestas posicionar a Montevideo en el debate disciplinar, mediante la práctica y la reflexión acerca del proyecto urbano, del urbanismo temático. En 1999, en los mismos términos que el año anterior, se realizó el II Seminario Montevideo con el tema "Conectividad y Paisaje en los bordes urbanos y cuenca del arroyo Miguelete". Recientemente, en el mes de marzo de 2000, el III Seminario Montevideo aborda "Las nuevas formas del tiempo libre. Paisajes de la ciudad metropolitana". Véanse: Autores varios: Primer Seminario Montevideo. Bordes urbanos, revista *Elarqa*, N° 28, Montevideo, 1998. Oxandabarat, Rosalba: Una bahía y siete miradas, artículo en el Semanario *Brecha*, Montevideo, 20.03.98. Roux, Luis: Recuerdos del futuro de la bahía, artículo en el Diario *El Observador*, Montevideo, 15.03.98.

gimen de taller, se congregó en total a un centenar de profesionales y estudiantes. En la dirección de los Talleres de Proyecto participaron los siguientes docentes invitados: Miguel Baudizzone (Argentina), Humberto Eliash (Chile), Paulo Mendes da Rocha (Brasil), Iñaki Abalos y Juan Herreros (España), Carlos Villanueva-Brandt (Inglaterra) y Hiroshi Hara (Japón). Cada taller trabajó con metodología propia, en algunos casos se elaboró un solo proyecto y, en otros, se presentaron varios proyectos.

Las entregas finales de los siete talleres fueron expuestas y debatidas por un jurado informal, compuesto por la italiana Roberta Amirante, el japonés Tetsuo Furuichi, el norteamericano James Polsheck y los uruguayos Andrés Rídao, Cheung-Koon Yim, Nelson Inda y Hugo Gilmet.

Entre las propuestas se puede recoger una rica oferta de ideas que brinda elementos para la práctica proyectual y una reflexión sobre la ciudad que se centró en tres áreas de estudio: los tejidos residenciales adyacentes –aunque fueron tratados en términos de una abstracta isotropía, sin considerar el carácter diverso de las situaciones sociourbanas–, los equipamientos de escala metropolitana y la accesibilidad-conectividad, considerando el área como un gran intercambiador de flujos.

En el taller del arquitecto japonés Hiroshi Hara se siguió una metodología de aproximaciones sucesivas, con síntesis diarias por parte del director del taller, y las propuestas se acumulaban y revisaban en una maqueta. Sin la aspiración de alcanzar una propuesta global se valoró el proceso y el aporte de ideas. A su vez, la propuesta fue trabajada a partir del tema de la madera. Por un lado, introduce plataformas flotantes móviles (*floating platforms*) para contenedores y rollos de madera de exportación, como una forma de aliviar el área de depósitos del puerto así como otras actividades deportivas y recreativas y, por otro lado, un suelo artificial sobreelevado mediante una estructura de madera (*wooden deck*) de distintas alturas según la topografía, con un promedio de cinco metros de alto, en un continuo o ‘arco vital’, a lo largo de casi toda la costa de la bahía como un gran mirador equipado para lugares de esparcimiento junto a un cinturón de verde natural. Este dispositivo permite llegar al borde costero y evitar conflictos con el viario y las áreas de actividades portuarias.

Con un punto de partida muy diferente, en el taller conducido por el profesor chileno Humberto Eliash, se presentó una única propuesta totalizadora con la aspiración de crear un nuevo mito, una ilusión, –¿de la modernidad?– con un gran gesto urbano, donde todas las decisiones se resumen en este acto formal. Dicho proyecto ordena el territorio costero, asignándole un papel prota-

gónico a la circulación vehicular, según una ruta perimetral con la forma de una gran elipse. En el tramo desde el Cerro al puerto, la ruta se convierte en un puente, con pasaje giratorio para las embarcaciones. El puente de 2,5 kilómetros de longitud es para tránsito pesado y no se tiene que bordear la bahía para llegar al puerto. A su vez, a lo largo de toda la costa de la bahía se ganan tierras urbanizables al río para diferentes usos que completan la antedicha forma elíptica y los barrios adyacentes logran proyección pública a la bahía. En la memoria se expresa como “una ilusión capaz de asumir la referencia existencial colectiva dándole unidad a la bahía, definiendo un adentro ‘plaza’ de aguas calmas, con alto contenido simbólico, y un afuera fragmentario con dinámicas a velocidades múltiples”. Otro aspecto de la propuesta se refiere a la isla de la Libertad, ubicada en el centro de la bahía, donde se prevé un centro turístico que estaría comunicado con el Cerro por medio de un teleférico desde la cima, con una estación intermedia en la costa.

Ambos talleres expresaron, claramente diferenciadas, dos aproximaciones extremas al tema. Se pueden interpretar como una síntesis de los caminos seguidos por el resto de los talleres, con excepción del taller del venezolano Carlos Villanueva-Brandt, de la Asociación de Arquitectura de Londres, que no llegó a un nivel de diseño y cuya propuesta resultante mantuvo un carácter abstracto. Sin embargo, alcanzó a mostrar con gran claridad el significado de algunos elementos del conjunto. Por ejemplo, el papel del arroyo Pantanoso cuando oficia de vínculo con el espacio natural y rural.

En conclusión, el I Seminario Montevideo mostró la capacidad de la Bahía de Montevideo para transformarse en el nuevo eje articulador del desarrollo urbano de la ciudad, como macroespacio de oportunidad estratégica.

Así también, en forma implícita, se dio respaldo académico y técnico al lugar privilegiado que ocupa el Área de Promoción Bahía de Montevideo en el Plan de Ordenamiento Territorial. Un gran programa urbano, un proyecto de proyectos, con impactos en la escala local así como en los ámbitos urbano, metropolitano y, aún, regional. Para alcanzar dicho objetivo, varios talleres coincidieron en la propuesta de un organismo de desarrollo y gestión interinstitucional, de coordinación de acciones públicas y privadas.

Bibliografía

AAVV.

- 1997 La ciudad en el siglo XXI. Simposio de buenas prácticas en gestión urbana en América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo.

Bohigas, Oriol

- 1997 El fin del urbanismo. Una nueva ley del suelo en España, *Arquitectura Viva*, N° 53, Madrid.

Castells, Manuel

- 1998 *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura, Vol. 1, Sociedad Red*, Madrid: Alianza Editorial.

Consortio SOGREA-H-SEURECA-GKW-CSI / Intendencia Municipal de Montevideo

- 1992 Plan Director de Saneamiento del Departamento de Montevideo. Informe de Estudios Básicos, Montevideo.

Dourojeanni, Axel

- 1997 *Procedimientos de gestión para un desarrollo sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, Cepal.

Fernández Tabales, Alfonso

- 1999 *Neoliberalismo y territorio. Posibilidades de una Nueva Política Regional en América Latina*, Sevilla: Universidad Internacional de Andalucía.

Hall, Peter

- 1996 *Ciudades del mañana. Historia del urbanismo del siglo XX*, Ediciones del Serbal, Barcelona, (Primera edición en inglés: 1988)

Kuhn, Thomas S.

- 1989 *¿Qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*, Barcelona: Ediciones Paidós (Primera edición en inglés: 1987)

Sprechmann, Thomas y Capandeguy, Diego

- 1998 Montevideo: entre el cambio competitivo y el posicionamiento marginal, *Revista Domino* N° 2, Montevideo.

Vivienda en centros históricos

Margarita Magdaleno

La ciudad de México ha tenido dos épocas muy claras que se caracterizan por sus acciones de vivienda: una, cuando la ciudad se fue poblando y se construyeron las viviendas, casonas y palacios, que respondían a un tipo de necesidades específicas de poder, posición social, tenencia de la tierra, jerarquía eclesiástica, etc.; es decir, cuando había que demostrar a la Corona el alto rendimiento de la Conquista y disfrutar de las delicias después de los embates.

Y otra, con muchas historias previas, cuando todo el pueblo mexicano (más que durante la Revolución) sintió el alma estrujada y su porvenir sin esperanza frente al desastre de los sismos de 1985.

Estas dos grandes zancadas en la historia, no pretenden menospreciar todo lo que pasó en los tiempos intermedios, siempre con sus motivos y circunstancias, que hoy reconocemos como la enorme ciudad y el no menos extenso país que tenemos.

La primera etapa a la que aludo, y confieso que la edad precolombina ni siquiera la regreso a ver, más por ignorancia que por falta de interés; era un momento de desarrollo natural de una ciudad total, con edificios singulares y significativos, vialidades, espacios públicos, infraestructura y lógicamente: vivienda; todo inmerso en un proceso constructivo que además de ir creando un espacio para la vida de los habitantes iba, simultáneamente, forjando la identidad de un pueblo que asimilaba su nuevo escenario cultural tratando de asentarse.

En ese momento, lo que ahora es solamente el centro, era toda la ciudad; y el tiempo y las modas marcaban la vivienda bajo ciertas tipologías espaciales que daban fe de las necesidades, pero también de las posibilidades, no precisamente precarias, para resolverlas.

Cuando los procesos de la vida cambiaron, la ciudad se fue adaptando y si había que hacer algo en un edificio con muchos años, se trataba más de una acción de mantenimiento y readaptación, que de una medida de emergencia, en donde se jugara la vida de los pobladores.

El siglo XIX trajo aires de modernidad y deseos más europeizantes todavía y no faltó la gran masa que se opusiera y buscara imponer un nuevo lenguaje arquitectónico a la ciudad.

Pero, a fin de cuentas, estos cambios encontraron su lugar en el mundo y lograron dejarnos una herencia importante de identificación y heterogénea cultura, que sigue en pie y digamos que se defiende sola si a templos, palacios y espacios urbanos se refiere.

La vivienda cambió pero no se degradó y pasó a formar digna parte de la herencia.

Cuando la ciudad creció con nuevos barrios y necesidades espaciales de menor escala, con otros ingresos y otras aspiraciones, la ciudad se convirtió solamente en el centro, y seguir viviendo allí era romántico, incómodo y, poco a poco, hasta vulgar, por no contar con los beneficios que ofrecían los primeros fraccionamientos, tan de moda, como fueron Tacubaya, la colonia Hipódromo, Polanco y, más tarde, las Lomas de Chapultepec.

Y la riqueza del centro, con todo su valor y patrimonio construido, se fue transformando en un lugar medio despoblado en donde se seguía a más no haber.

Si no se pensaba en mantener esos inmuebles, menos aun eran motivo de restauración, salvo los grandes edificios de equipamiento y servicios, que no tenían cabida en los nuevos conjuntos residenciales y que, además, habían creado un cierto prestigio entre la sociedad, que los identificaba en un determinado lugar de ese gran solar de intelectuales, bohemios y algunos desarrapados que no tenían a dónde ir, ya fuera por amor al lugar que los vio nacer, porque su trabajo estaba allí o por falta de oportunidades a pesar de sus esfuerzos por pertenecer a los otros grupos sociales que habían dejado aquellos añejos lugares.

Los inmuebles tenían dueños, los inquilinos se ajustaban a la condiciones de los arrendadores y nadie pensaba en mejorar esos muros, ni existían autoridades que buscaran programas de vivienda digna.

La época de oro del cine mexicano encontró sus mejores locaciones en estos ambientes, narrando historias verdaderas pero, envueltas de una lozanía propia sólo de la pantalla grande, que mostraba los hechos como algo casi listo para un espacio eternamente quieto. Quizá por eso la equivocada idea de que tenemos una 'ciudad-museo'. Nada más lejano de la realidad y el deseo.

Los espacios hacinados, por un lado, y abandonados, por otro, fueron aprovechados por miles de migrantes, que poco a poco, fueron llegando a la ciudad en busca de mejores oportunidades, que hasta hoy no han conseguido, pero que se han quedado como nuevos pobladores del centro.

En algunos casos, aprendieron que se podía vivir allí con mañas, no tan fácilmente pero con menos dinero; en otros, generaciones enteras han crecido sin mayores posibilidades o intenciones de moverse, por tantos motivos como se quieran.

Mientras en países del Primer Mundo, los valores patrimoniales eran objeto de orgullo y atención, con recursos, estrategias y métodos para conservarlos; aquí, en los pueblos pobres, tales valores eran un asunto de todos los días, como había sido siempre sin llamar la atención.

Hasta que la restauración cobró crédito y se hizo lo que se pudo, sin mucho conocimiento y con gran imaginación, sin lograr una conservación muy ortodoxa; más bien, buscando ofrecer al visitante un México lleno de curiosidades para atesorar. No fue fácil ni rápido conformar especialistas en la materia; y convencer a la población de que sus casas son valores patrimoniales, esta es una tarea aún no concluida.

Pasó mucho tiempo antes de que el aparato gubernamental adoptara una postura conservacionista frente al patrimonio; sólo que primero se miraron los grandes edificios, capaces de defenderse de la destrucción, casi por su propia fuerza. Pero la vivienda no formaba parte de ese interés, sino de considerables cantidades de construcciones, que ni en su conjunto, eran consideradas como monumentos.

La sobrepoblación y la pobreza fueron cómplices de la destrucción; rentas congeladas, desempleo, líderes ignorantes y unas raíces históricas indescifrables para la población, llevaron el tejido urbano al deterioro que se notó cuando la ciudad rugió de nuevo, pero con mucha más fuerza en 1985; las estructuras anquilosadas y severamente dañadas, evidenciaron el gravísimo problema de la vivienda; no solamente en el centro histórico y en los edificios reglamentados para su intervención por el INAH; porque muchas zonas del siglo XX, atendidas por lo menos de acuerdo a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, por el INBA, también fueron víctimas de la destrucción de los sismos; y muchos vicios ocultos en las construcciones, las intervenciones de los gobiernos y la sociedad, que no atinó sino a reconocerse vulnerable y necesitada de ayuda.

La desolación y el instinto de supervivencia fue lo que llevó a los damnificados a exigir la seguridad de conservar su vivienda, aunque fuera con menos metros cuadrados disponibles y teniendo que vivir a la intemperie, temporalmente, en campamentos hechizos.

Esta exigencia y disponibilidad simultáneas, obligó a las autoridades federales y locales, a encontrar recursos y a repensar sobre si se debía conservar un patrimonio olvidado, demoler y hacer todo nuevo, brindar apoyo a los constructores, modificar las leyes o qué hacer frente a la urgencia.

Fue la organización social, el dolor y la desgracia la única combinación que obligó a crear programas de vivienda de verdadero interés social en estas zonas; cuyo mérito se debe al movimiento “Renovación Habitacional Popular”.

Los resultados, en ese momento ayudaron a salir del paso; vistos en el tiempo, no son óptimos pero cumplieron con su cometido, aunque hasta hoy las familias no tienen escrituras de sus viviendas debido a las irregularidades jurídicas que no fueron salvadas en su momento. Muchas zonas no recibieron atención, tantos otros edificios de gran importancia, tampoco, y el desempleo buscó caminos de solución en las calles, provocando uno de los detonadores más fuertes del deterioro de la vivienda: el comercio informal, que desplazó a muchos pobladores de sus hogares, porque fue más redituable rentar los espacios para bodegas que nada reclaman.

Menos gente estable en el centro, más población flotante con horarios precisos, migrantes multiplicados, falta de recursos, de leyes actualizadas y organización gubernamental a largo plazo, son en buena parte, la causa de acciones desesperadas, que alentadas por las demoliciones de la emergencia urbana permitidas en edificios patrimoniales durante los sismos, han generado una mala costumbre y evidente falta de calidad en la propuesta arquitectónica para las zonas patrimoniales; careciendo de falta de soluciones inteligentes y provocando una distorsión total de los contextos urbanos, sean éstos históricos o artísticos.

Por un lado, se confunde la idea de que conservar quiere decir imitar y en pos de esa idea, se inventan ‘espadañas renacentistas’ y cornisas pecho de paloma, en edificios de departamentos construidos de materiales prefabricados, colores ‘coloniales’, arcos que no cargan nada, ventanas con enmarcamientos ‘de a mentiras’ y mil cosas, que como producto de la ignorancia arquitectónica, se empeñan en volver colonial una ciudad, que además de requerir otras soluciones, nunca fue colonial sino virreinal.

Por otra parte, las instituciones normativas (INAH e INBA fundamentalmente) y ahora el GDF, son vistas como obstáculos necios para detener a los

‘desarrolladores’ inmobiliarios y dueños, o pobres o apáticos, convencidos que en el centro ‘no se puede hacer negocio’.

La ciudad de México cambió radicalmente su status en 1997, pasó de ser una dependencia federal a ser una entidad autónoma como todas las del resto del país. Con una nueva actitud democrática y muchas promesas por cumplir, se topó con recursos viciados desde su origen, equipos de trabajo anquilosados y muchos tropiezos; pero sobre todo, con una ley vigente imposible de cambiar de un día para otro, siendo la única para poder trabajar. Éste, sin duda, ha sido uno de los grandes obstáculos para lograr armonizar buenas intenciones con soluciones viables para la población, que no tiene mucho aliento para esperar; y para el gobierno, a quien no le queda mucho tiempo para dar respuestas razonablemente sanas.

Aunque todos los ojos están puestos en el centro histórico, la ciudad cuenta con 180 zonas patrimoniales, cada una con sus propias características físicas y diferentes tipos de habitantes, pero todas, con el factor común de presentar problemas de vivienda.

Los desarrolladores quieren hacer casas sin dedicar esfuerzo alguno al estudio particularizado de la zona, ni tiempo destinado al diseño que logre la integración a los contextos, con una arquitectura contemporánea que, sin vergüenza, mire de frente a la de otros tiempos.

Más allá de la restauración estricta de la voluta y la cornisa del siglo XVIII, hay que hacer conservación desde la planeación, encontrar canales de financiamiento accesibles y crear formas de trabajo acordes a la circunstancia.

El actual gobierno ha tenido que implementar diversos mecanismos que permitan conservar el patrimonio cultural urbano de manera distinta; simplemente porque la ciudad y la población ya no son las mismas. Estrenar democracia, no es cosa fácil.

Un programa específico para hacer vivienda en zonas patrimoniales, como tal, no existe. Sin que esto quiera decir que no hay acciones de vivienda en centros históricos. La búsqueda de instrumentos y la generación de programas de gestión, para vivienda y muchos otros elementos de la estructura urbana, los ocupa día a día; no hay resultados que conforten, pero sí se adquieren experiencias que permiten establecer procesos metodológicos que puedan continuarse a pesar de los cambios administrativos, ya muy próximos. Es muy importante entender la conservación patrimonial no como un asunto partidista, sino como una necesidad generalizada y una obligación constante de las autoridades, en donde la sociedad, que vive sin tiempos administrativos, sea incluida con nor-

mas, no sólo para la acción, sino con obligaciones que sean claras para todos. Esta planeación participativa no puede mirarse de soslayo ni con formas paternalistas; se trata de que cada quien asuma su papel y lo cumpla.

Ante la imposibilidad de tener cambios jurídicos en tiempos breves, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano representan la gran posibilidad de ordenar el territorio, dado que una vez que son aceptados por la asamblea legislativa, se convierten en ley. En este aspecto, las leyes federales no aterrizan localmente y las instituciones del siguiente nivel del gobierno, aunque han construido en los centros históricos, no han logrado combinar la presión de los grupos demandantes con las necesidades y ofertas al sitio histórico o artístico; generalmente, se confunden diagnóstico y demanda con promesas no cumplidas.

Los programas parciales cuentan con un anexo muy útil que es el catálogo de monumentos históricos y artísticos; este documento hace propuestas, que aunque generalizadas para la zona, admiten revisar de manera particular cada edificación que sea sujeto de intervención, tanto para vivienda como para cualquier otro uso que se pretenda, mirando no solo la salvaguarda del inmueble de manera aislada sino el contexto del programa parcial con estrategias e instrumentos diseñados para la zona y su inserción en la ciudad. Hay 18 catálogos del siglo XX que comprenden más de 4500 inmuebles, realizados en esta administración del gobierno local.

Por la importancia y magnitud del centro histórico, actualmente se realizan tres programas parciales: Merced, Centro Histórico y Centro Alameda. Cada uno aborda un capítulo llamado 'sitios patrimoniales' y otro sobre vivienda, pero siguen disociados con estrategias generales y buenos diagnósticos, sin integrarse en un programa sectorial conjunto que conduzca las acciones hacia un mismo fin.

En este aspecto, el Programa de Rescate Integral del Centro Histórico, puesto en marcha por el Fideicomiso del Centro Histórico, que no requiere de la aprobación de la asamblea, pero sí está sustentado en los programas parciales, es un instrumento que intenta canalizar esfuerzos y generar gestiones encaminadas hacia la vivienda en el centro, con el fin de revertir el despoblamiento, rescatar la centralidad y conservar el patrimonio cultural urbano. Pero tampoco es lo óptimo.

No es posible para el centro histórico operar propuestas tradicionalmente realizadas en otras partes. Aquí la creación de nuevos instrumentos es tan importante como la conservación misma, éstos deben adaptarse a cada caso, de allí que sean tan difíciles de diseñar.

Actualmente, el gobierno del Distrito Federal ha iniciado negociaciones para rescatar el antiguo Beaterio de Niñas conocido como 'Casa de la Covadonga', único ejemplo que queda en la ciudad de este tipo de edificios de construcción dieciochesca, con una primera crujía de 'taza y plato' con comercio en planta baja y habitación en la alta, patio central y gran fuente y habitaciones desarrolladas en el entorno, hoy propiedad del Instituto de Vivienda del Distrito Federal y hasta hace apenas un par de semanas, de una fundación de asistencia privada.

En él se encuentran albergadas alrededor de 32 familias, no todas con contratos y muy difíciles de identificar. Sus viviendas han invadido el corredor perimetral original y han generado una serie de espacios, antes inexistentes, en base de tapancos y agregados actuales y mal hechos, que los han llevado a disponer de hasta más de 200 m² de superficie en algunos casos y hasta menos de 40 m² en otros.

El argumento de este desorden espacial es el 'desdoblamiento' de las familias; es decir, hijos que se casan y en vez de irse a otra vivienda, se quedan en la casa paterna, multiplicando las necesidades de espacio y de servicios de ésta, creando así la imposibilidad de un censo certero y una normatividad adecuada.

Estas familias, con el tiempo, aunque fuera de la norma, van creando una situación jurídica que los ampara, conocida como derechos adquiridos. Frente a esta situación, los propietarios se dan por vencidos y si pueden vender, venden.

La Junta de Andalucía, para este caso, mostró su interés de colaboración y en coordinación con el gobierno de la ciudad, está trabajando en la convocatoria de un concurso de ideas para la solución del nuevo programa arquitectónico que deberá dar vivienda a 30 familias mínimo y conservar una parte del edificio para comercio, además del rescate del inmueble de gran valor histórico.

Un problema delicado por resolver es la situación social y la participación equitativa y comprometida de la gente, que acostumbrada a un cierto tamaño en su vivienda, difícilmente puede aceptar reducciones hasta del 70%, en un proyecto de características iguales para todos.

Nuevamente son los instrumentos adecuados los que hay que encontrar, porque sin este tipo de subsidios, los actuales habitantes no podrían aspirar a una propiedad de esa calidad.

Existe uno que puede parecer la panacea y que en administraciones anteriores fue muy utilizado: el Sistema de Transferencia de Potencialidad. Mediante este mecanismo, se realizaron muchas y cuantiosas obras, sólo que los resultados de conservación no son buenos y administrativamente se prestaron a mu-

chas obscuridades; además que la vivienda no fue atendida. Actualmente se trabaja para reordenar y clarificar la norma para el uso de este instrumento.

Los diagnósticos del centro histórico avocinan tormenta porque en materia de vivienda está todo por hacerse. Habrá que decidir cómo introducir el comercio en los inmuebles junto con la vivienda, cómo atender grupos sociales de bajos o nulos ingresos como ancianos y discapacitados, definir las mezclas del tejido social sobre lo urbano con respeto por las individualidades barriales, en el entendido de que se trataba de una ciudad completa; trabajar mucho más en los incentivos fiscales para quienes restauran, simplificación de trámites, adecuaciones a los marcos jurídicos, etc.

Entre estos esfuerzos primeros, se creó el comité técnico para la revisión de los proyectos, con representantes de todas las instituciones que intervienen en las aprobaciones y otorgamiento de las licencias que se requieren; sus reuniones son periódicas a convocatoria de la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF. Esto ha dado buenos resultados en cuanto al compromiso y conocimiento de los participantes y la agilización de los trámites.

Este ejemplo de la Casa de la Covadonga está sirviendo como proyecto piloto, encaminado a establecer mecanismos de implementación. Cuando se trabaja en colaboración con otras dependencias internacionales, hay que ser muy rigurosos en la organización de los trámites, cumplir en las formas y en los tiempos determinados.

Hasta hace poco se creía que gran parte del infortunio de estos programas se debía a la falta de difusión y reconocimiento de los bienes patrimoniales; en parte sigue siendo cierto, pero en realidad hay que ayudar a los usuarios a recobrar la confianza y a entender que su propio esfuerzo es imprescindible para declinar esos métodos que todos andan buscando, sobre todo, para conservar sus casas.

Lo que se debería evitar, a toda costa, es esperar una nueva catástrofe que obligue a tomar acciones inminentes capaces de construir, pero quién sabe si capaces de conservar.

La Europa siempre mirada, viene realizando acciones muy drásticas para hacer vivienda, puesto que cuando el propietario muere, no puede heredar y si una zona está socialmente muy deteriorada, simplemente se demuele y allí nace un nuevo espacio público.

En México, la expresión 'tener mi casita', sintetiza el anhelo de gran parte de la población, porque es la herencia amasada por muchos años, para los hijos. Sin embargo, sorpresivamente, muchas personas de la tercera edad, no

quieren adquirir una vivienda y preferirían, justamente, contar con un techo bajo el cual pasar sus días hasta el final.

Construir vivienda para renta, de quién, para quién, dónde y qué tan cara, son otras disyuntivas que deben contemplarse y ajustarse mediante instrumentos hechos *ex-profeso*.

Este panorama puede parecer incierto y hasta triste, pero es la realidad de esta ciudad, que siendo la misma siempre, es mutable.

Sin embargo, por alguna razón, es el polo de atracción para todos los mexicanos, y si es caótica es porque tiene el imán de la “ciudad con duende” que poéticamente definió García Márquez.

Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano Coherencias y contradicciones

Oscar Figueroa

Introducción

Desde mediados de los años 80 y durante la década del 90, las economías latinoamericanas han puesto en práctica un proceso de liberalización que se expresa en una apertura económica, una reducción del papel económico del Estado y un mayor énfasis en los comportamientos mercantiles de las economías.

La implantación de esta política estuvo marcada por la necesaria transformación de las economías para hacer frente al nuevo modelo; ello implicó la puesta en marcha de procesos de transformación, tendientes a reajustar el empleo en el Estado, a abolir las prácticas de subsidios bajo todas sus formas, a promover facilidades arancelarias, etc., como una modalidad de ajuste económico para la nueva fase. Estas prácticas generaron, primero, desempleo y luego, una reorientación y redefinición de las actividades productivas hegemónicas (con impactos en la reestructuración del empleo) más ligadas ahora al mercado exterior, una nueva recomposición social asociada a la distribución de la población en el espacio, con desarrollos suburbanos en algunos casos y con procesos de fuerte densificación, en otros.

En lo que compete al transporte urbano, se verifica un período de crisis abierta del sector, en particular del sector del transporte público, como efecto del crecimiento de la motorización individual, del recrudecimiento de la congestión vehicular y de los efectos negativos tanto sobre el nivel de servicio como sobre las nuevas modalidades de gestión del transporte público.

Los efectos de la aplicación de las políticas de ajuste, tal como aconteció con varios sectores de la economía nacional, produjeron, en primera instancia,

una situación de crisis que desembocó hacia un nuevo equilibrio. Sin embargo, así como en algunas actividades económicas la recuperación tuvo un marcado signo positivo, demostrado, por ejemplo, en el crecimiento del 1,4 % del PIB per cápita, para la década del 90, en toda América Latina (a pesar de los resultados negativos de los últimos años de la década), que contrasta con una caída de 1,0 % durante los años 80 (CEPAL 1999), en el sector del transporte urbano esta recuperación no se hizo evidente. Contrasta la degradación del transporte público con el crecimiento del parque de automóviles particulares.

El reajuste económico tiene al menos tres efectos importantes que producen consecuencias significativas sobre el transporte:

- se produjo una recuperación económica acompañada con una más acen- tuada distribución regresiva del ingreso;
- se abarataron los bienes y componentes importados del transporte;
- se liberalizó fuertemente la gestión y la regulación de la actividad.

La diferenciación económica y social separó marcadamente a la población, tanto desde el punto de vista espacial como laboral, promoviendo la constitución de un grueso sector de trabajadores informales, empleados en distintas actividades, entre las cuales también se cuentan diversas modalidades de trabajo informal ligado a la producción del transporte público. También produjo una separación entre los usuarios cautivos del transporte público y los no usuarios, a través de un proceso de aumento del poder adquisitivo de estos últimos que, enfrentados a un deteriorado servicio, contando con recursos para resolver su demanda de viajes, lo hacen adquiriendo un vehículo propio.

El abaratamiento de los bienes importados redujo el precio de los automóviles y vehículos en general, facilitando su compra por parte de la franja favorecida de la población (la participación de un automóvil en el presupuesto familiar de ellos se redujo significativamente); también facilitó la integración de una franja de población desplazada de sus antiguos trabajos, que encontró en el transporte una actividad con suficiente desregulación como para ingresar, con capacidad de sustentación laboral en el mediano plazo, lo que promovió la proliferación de propietarios de taxis, busetas, furgones, y otros tipos de transporte informal o precario.

Desde el punto de vista del transporte público, coherente con lo sucedido en el ámbito de la motorización privada, se aplicaron políticas más liberales que privatizaron y/o descentralizaron la operación o la propiedad de empresas

públicas, que permitieron alzas tarifarias importantes, al mismo tiempo, se practicaron menos regulaciones, en suma, menor injerencia del sector público, tanto en sus roles de operador como en términos de financiamiento y del cumplimiento de las funciones reguladoras del sistema.

Políticas urbanas y diferenciación social

En lo social, durante todos los años 80 se produce una reducción del empleo industrial en las grandes ciudades y un importante aumento del empleo en el sector servicios (en 1990, el 48% de la población económicamente activa trabajaba en servicios, contra un 26% en 1950), donde se esconde una buena cantidad del empleo informal (CNUAH-Habitat 1996). En rigor, la escala de desempleo abierto creció sostenidamente y en los países en donde se estabilizó una nueva estructura del empleo, ésta se hizo con niveles mucho más altos de empleo precario o informal que lo que existía en las décadas previas; la creciente fuerza de trabajo empleada en el sector informal llegó a tener un importante peso económico.

Las consecuencias sociales de las políticas de ajuste se expresaron, en buena medida, en la recuperación económica basada en un proceso de fuerte acumulación de los sectores de mayores ingresos de la población. Mientras tanto, la población de menores recursos, cuyo progreso económico es menos evidente que el de las otras capas sociales y cuyo distanciamiento socioeconómico con respecto a éstas se hace cada vez mayor, han reorientado su inserción social y laboral hacia actividades informales, con cambios importantes en sus patrones de vida.

Esta situación, enmarcada en políticas que producen en la práctica (de manera más o menos explícita o legal) una desregulación en el uso del suelo urbano y también de los límites de las ciudades, ha promovido una expansión física de las urbes, con desarrollos suburbanos de baja densidad en el caso de los altos ingresos, y para la población de menores ingresos, con mayor densidad pero más distanciados de las manchas urbanas y de sus áreas centrales.

Estas formas de desarrollo urbano tienen implicaciones importantes para los sistemas de transporte, pues la urbanización en suburbios de baja densidad de la población más acomodada, está orientada hacia el uso del automóvil privado y no incita la cobertura de transporte público, debido a las bajas densidades existentes y a las más bajas demandas de transporte público que allí se pueden encontrar.

La accesibilidad y muchas veces las condiciones de infraestructura y equipamiento de los barrios populares apartados, tampoco permiten una buena cobertura de los servicios de transporte público formales, lo que concita al desarrollo de servicios más precarios de transporte público, informales o ilegales, que ofrecen mayor agilidad y facilidad para atender estas demandas, con mayor rapidez para acceder a las áreas centrales desde los barrios muy distantes.

Las consecuencias de las políticas urbanas y de usos del suelo sobre el funcionamiento del transporte son variadas y tiene fuerte impacto en la actividad. Los costos generales del transporte sufren aumentos importantes, debido al crecimiento de las distancias de viaje y a la caída del índice de pasajero transportado por kilómetro; también por la mayor congestión generada por el aumento del número de vehículos en circulación. Además, el sistema de transporte colectivo se resiente al ver mermadas sus demandas, tanto desde sectores de ingresos altos y medios que usaban estos servicios y que hoy se sirven sólo de su automóvil, como también de la población de bajos ingresos que opta en muchos por los servicios informales e ilegales. Por último, las condiciones de los centros urbanos tienden a la degradación, al ser receptoras de flujos acrecentados, con mayor congestión y, en muchos casos, igualmente con aumentos importantes de contaminación ambiental.

Crecimiento de las tasas de motorización

Las políticas de liberalización del comercio exterior, en particular de las importaciones, produjeron una importante reducción en los precios de los automóviles, por la baja de los aranceles de importación de vehículos, partes y piezas, lo que significó un aumento importante en el parque automotor de las ciudades, en especial porque esta medida se armonizó con un crecimiento de los ingresos familiares gracias a la recuperación económica, que produjo una participación cada vez más reducida del costo de un automóvil en los presupuestos familiares. La tabla 1 exhibe el proceso de crecimiento de la motorización privada para algunas ciudades de la región.

Tabla 1: Crecimiento de las tasas de motorización en algunas ciudades de América Latina

Ciudad	Tasa de Motorización	Año	Tasa de Motorización	Año
Asunción	10,0	1987	14,2	1995
Buenos Aires	18,9	1991	25,0	1996
Lima	4,4	1989	5,8	1995
Montevideo	11,6	1992	20,2	1996
Santiago	9,0	1991	13,8	1996
Sao Paulo	24,3	1992	31,7	1995

Fuente: Informaciones de Municipalidades

En muchos casos este crecimiento es agudo, y en períodos de más o menos cinco años, las tasas de crecimiento del orden del 50% o más (Montevideo, Santiago), dependiendo del momento en que los países comenzaron su recuperación. Mayores tasas de motorización implican a la vez, respecto a la evidencia de la región latinoamericana, un crecimiento más agudo de la movilidad en automóvil (Vasconcelos 1996), lo que genera un importante aumento de la participación modal, en el total de viajes en la ciudad, como se puede apreciar en la tabla 2.

El crecimiento de la participación del automóvil, que aquí sólo se aprecia para un momento en que los fenómenos evocados comienzan a madurar, ha sido mucho más fuerte durante los años 90, generando una situación que aunque tiene en la actualidad una expresión en todo el mundo, sufre en la región latinoamericana la particularidad de no encontrar condiciones urbanas apropiadas (vialidad, gestión de tránsito, estacionamientos, etc.) para resistir adecuadamente este explosivo crecimiento de los viajes en medios privados.

Sin embargo, si bien la tasa de motorización aumentó debido al crecimiento del ingreso familiar disponible de los grupos más acomodados, la liberalización de las importaciones de vehículos junto al menor control del transporte permitió la importación de vehículos baratos adaptables al servicio de transporte público, tales como las *vans*, las camionetas, los *jeeps* y las *combis*.

El licenciamiento de numerosos funcionarios públicos los indujo a reinserirse en la actividad económica a través del sector transporte, comprando ya sea automóviles para operarlos como taxis, ya sean pequeños vehículos de trans-

porte público para operarlos en el transporte colectivo urbano, a menudo en el sector informal o ilegal de esta actividad.

La tabla 3 muestra la ocurrencia de sistemas de transporte informal o precario, entendido éste como un servicio que utiliza vehículos inadaptados para esta función (incluso se aprecia el uso de motocicletas en algunos casos), en varias grandes ciudades de la región. Se aprecia que el fenómeno es bastante generalizado, e independientemente de si se trata de servicios legales o ilegales, tolerados o reprimidos, el hecho importante es que practica una modalidad de viajes con reducción de la capacidad de transporte de los vehículos, convirtiéndolo en un factor adicional a la congestión que sufren las ciudades.

El resultado agregado de ambas tendencias (o de una de ellas, según sea el caso en distintos países) ha sido el crecimiento agudo de la circulación automotriz y de la congestión de las calles de las ciudades latinoamericanas, con su secuela de accidentes, contaminación, desorden urbano, desarticulación urbana y degradación de muchas zonas.

Tabla 2: Evolución de la participación de viajes en automóvil en 3 ciudades de América Latina 1986 - 1990

Ciudad	1986 (%)	1990 (%)	Tasa de crecimiento/año
Buenos Aires	17	34	18,9
Santiago	18	21	3,9
Sao Paulo	35	45	6,5

Fuente: O. Figueroa (1997)

Tabla 3: Sistemas de transporte informal o precarios en algunas ciudades latinoamericanas

Ciudad	Minibuses o Busetas	Camionetas o Jeeps	Taxis Colectivos	Vans	Motos
Bogotá	X	X		X	
Brasilia	X			X	
Caracas	X	X		X	
Fortaleza				X	X
La Paz	X		X	X	
Lima	X			X	
México	X		X		
Porto Alegre	X				
Recife					X
Río de Janeiro				X	
Salvador				X	
San Salvador	X			X	
Santiago			X		
Santo Domingo	X		X	X	X
Sao Paulo				X	

Fuente: Cadaval (1997) y otras fuentes diversas

Crisis del transporte público

Los procesos económicos y políticos impactaron en el transporte en tres direcciones diferentes:

- generaron una crisis en el transporte público tradicional,
- una aguda expansión de la motorización individual
- un uso intenso del automóvil,

Por último, la aparición –explícita o implícitamente alentado por las autoridades– de un sistema de transporte colectivo alternativo, muy artesanal e informal, que compite en la actualidad con el servicio regular. Estos dos últimos fe-

nómenos hacen que la crisis del sistema de transporte se mantenga y se refuerce en el tiempo.

El servicio de transporte público, ofrecido por autobuses desde los años 20 y 30, luego de la desaparición del tranvía eléctrico en los años 40, había sobrevivido en un marco de una fuerte y compleja regulación, aunque débilmente aplicada, que se sintetizaba en un control rígido de la tarifa y en una gran libertad para la definición del nivel de servicio a una rentabilidad más o menos constante, a pesar de la ocurrencia de inflación de costos.

Esta práctica produjo un comportamiento cíclico del transporte colectivo urbano, expresado en momentos de alta rentabilidad y expansión de la oferta, generalmente asociados a los momentos de reajuste tarifario, y momentos de baja rentabilidad y contracción del sistema, vinculados a los períodos de mantenimiento de la tarifa nominal constante pero decreciente en términos reales, en especial, en los contextos de economías inflacionarias que caracterizaron durante muchos años a la región.

Este sistema consiguió una relativa estabilidad que perduró por más de cuarenta años, pero en la medida en que su estabilidad de largo plazo se basaba en una fuerte inestabilidad de corto plazo (Figueroa 1991), se fueron acumulando una cantidad de impactos negativos que afectaron la eficiencia del sistema.

Muchas de estas ineficiencias se tradujeron en problemas acumulados que exigían intervenciones mayores al sistema para reposicionarlo en un nivel de estabilidad que le permitiese mantener la eficiencia que caracterizó al sistema de transporte público latinoamericano, en comparación con la experiencia de ciudades de otras regiones del mundo en desarrollo.

Sin embargo, antes de que fuera posible introducir dichas medidas correctivas, la crisis económica general de los años 80 y las reacciones oficiales en materia de política económica que modificaron el marco y el funcionamiento del sistema económico, encontraron al servicio de transporte público urbano en una mala situación para implementar esas correcciones.

La crisis económica produjo una caída en la movilidad y por lo tanto, en la demanda de viajes, que se expresó en una reducción de las tasas de ocupación de los autobuses, agravado por el crecimiento de la oferta de transporte, al ingresar nuevos operadores al servicio. Esta situación fue compensada por parte de los operadores bajo dos modalidades:

- la reducción de los costos de operación a través de una mayor degradación del sistema,
- la práctica más intensa de reajustes de tarifas.

Esta segunda posibilidad, antes fuertemente revisada y controlada por las autoridades, se hacía posible ahora, en especial en los casos en que la mayor liberalización del sector permitía manejar más flexiblemente el precio del servicio.

La experiencia de Santa Fe de Bogotá, que se muestra en la Tabla 4, es ilustrativa de esta situación; se observa que el manejo de la variable tarifaria en el último tiempo, generando fuertes aumentos de precio, permite mantener un ingreso relativamente constante para los operadores, en la medida en que las tasas de ocupación por vehículo decaen fuertemente, debido tanto a la caída de la demanda como a la mayor competencia por aumento del parque de vehículos. En Santiago de Chile, este comportamiento se produjo en condiciones muy similares durante los años 80, como se puede apreciar en la tabla 5.

El fenómeno del alza tarifaria ha sido bastante general en la región, lo que ha llevado a un encarecimiento importante del transporte público prácticamente en todas las ciudades latinoamericanas. Si durante los años 70 y parte de los 80, las tarifas de transporte público se situaban en casi todas las ciudades en torno a los 10 centavos de dólar USA, en la actualidad, la situación ha variado significativamente, multiplicándose las tarifas por tres o más, como lo muestra la tabla 6.

En cuanto a la demanda del servicio de autobuses, las alzas de tarifas han generado caídas en la demanda del transporte por autobús; un caso representativo es el que se ha producido en Buenos Aires, donde los autobuses urbanos experimentaron una caída de cerca de 30% de sus tasas de ocupación entre 1991 y 1995, mientras que las tarifas en términos reales se han incrementado en un 30% sólo entre 1993 y 1994.

Un segundo factor a considerar es la desaparición de las empresas públicas de transporte por autobús. Hasta los años 70 existían empresas de propiedad pública en México DF, Santo Domingo, Caracas, Lima, La Paz, Santiago, Montevideo, Sao Paulo y Río de Janeiro, por nombrar sólo las principales. Distintos procesos particulares fueron poniendo fin a la mayoría de ellas, en el marco de la crisis del transporte público y de la acción de reducción de la función pública.

La empresa Ruta 100 de México, afectada por una fuerte crisis financiera debido a su mínima recuperación de costos, terminó envuelta en problemas la-

borales que llevaron a su desaparición, cuando su participación en los viajes de la ciudad se había reducido a niveles extremadamente bajos (desde aproximadamente la mitad de los viajes en transporte público del DF en los años 80, hasta un poco más del 100% a mediados de los noventa).

Una buena parte de las empresas públicas terminaron agotadas por la falta de financiamiento para mantener la operación, debido a sus déficits financieros: la empresa de transportes urbanos de Santo Domingo, Onatrata opera sólo una línea y tiene más autobuses parados que en circulación; en Caracas la empresa del IMTC fue disuelta cuando ya casi no quedaban vehículos, lo mismo que sucedió con la ETC de Santiago. Las empresas de Lima, La Paz y Montevideo fueron disueltas en el marco de la reducción del papel del Estado en el transporte; algo similar sucedió con la CTC de Sao Paulo, aunque este hecho se verificó bastante más tarde, a pesar del crónico y abultado déficit de operación que ella exhibía.

En muchas de estas ciudades, las empresas públicas de transporte jugaban un papel importante, imponiendo parámetros de calidad de servicio (Ruta 100, Onatrata y el IMTC eran los únicos oferentes que disponían de autobuses estándar en sus respectivas ciudades, por ejemplo), o funciones de apoyo más o menos directos a la regulación, como sucedía con la CTC en Sao Paulo.

Estos fenómenos causaron la atomización o dispersión del sistema de transporte público, produciendo una crisis en el transporte público formal abriendo dos caminos alternativos de salida, de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de la población. Por una parte, se induce una expansión del transporte informal, bajo formas cada vez más rudimentarias y degradadas en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas, atendiendo a la población de ingresos más bajos, cuya demanda es funcional con el desarrollo de estas modalidades.

El uso creciente del automóvil y la degradación del sistema de transporte público son temas muy asociados. El impacto del uso del automóvil no se limita a la reducción de la demanda de transporte público, sino al aumento de costos, debido a los impactos en la congestión, lo que hace que el sistema se deteriore aún más y que el recurso al servicio más artesanal o informal se generalice más, como mecanismo de rentabilidad, de mejora en las velocidades de circulación, y de captura de los pasajeros que aún deben depender del transporte público.

Estamos frente a una versión local del círculo vicioso del transporte. En América Latina existe una buena proporción de ciudadanos cautivos del trans-

porte público pues no cuentan con la alternativa de la motorización propia. La degradación del transporte público formal no sólo aporta al fortalecimiento del uso del automóvil, sino que da oportunidades a operadores más precarios, que ofrecen servicios alternativos, más degradados, pero eficaces para resistir la crisis del sector. La consecuencia de ello, congestión mediante, es la caída renovada del transporte público formal.

Los límites de la acción sectorial

La crisis se inscribe en el proceso de transformación de los sistemas de transporte, de carácter más profundo, que resulta de la adaptación a los cambios que acaecen en el comportamiento de los sistemas económicos nacionales. En este sentido, muchas de las medidas implementadas por las políticas económicas nacionales tiene su correlato en impactos no deseados o no previstos para la actividad del transporte, particularmente, en el campo de la movilidad y el uso de las vías urbanas, como resultado del proceso de cambio de los patrones de viaje, en términos de participación modal y de gestión del transporte y del tránsito.

La forma en que las políticas nacionales alentaron comportamientos del transporte, generó más problemas que soluciones en el sector. De allí que se planteen y discutan las alternativas de corrección sectorial de estos resultados negativos. Sin embargo, la definición de tales políticas choca con las limitaciones de las doctrinas que las sustentan. En general, allí donde se hacen necesarias políticas correctivas para el uso del automóvil como primer causante de la contaminación y congestión urbanas se evidencian choques importantes entre las grandes políticas macroeconómicas y las sectoriales.

La posibilidad de imponer fiscalizaciones a la propiedad (mayores aranceles, pagos superiores de derecho de circulación) o al uso del automóvil (sobretasa a las gasolinas, mayores precios de estacionamientos en el centro) está en abierta contradicción con los preceptos de las políticas económicas de evitar la distorsión de los mercados. La eventualidad de controlar las manifestaciones más ineficientes, irregulares o ilegales del transporte público chocan con las virtudes proclamadas de la competencia modal en el transporte público: en varias ciudades brasileñas, los servicios informales y precarios han sido legalizados (Cadaval 1997), en Santiago, mientras se aplica un sistema de concesiones reguladas en los autobuses, los taxis colectivos gozan siempre de un régimen desregulado, en Perú y Bolivia, incluso, con contradicciones entre los

gobiernos nacionales y los locales, se practican sistemas desregulados de transporte público.

Los esfuerzos por limitar la congestión buscando mecanismos más ortodoxos como la idea de imponer la tarifación vial urbana, no tuvo éxito y los sectores políticos en todas las ciudades de la región se han mostrado renuentes. En muchos casos se aplican políticas de sesgo liberal para aumentar la oferta de viabilidad, como es el caso de las concesiones privadas de autopistas, independientemente de responder a un déficit real de infraestructura, tiene un impacto nulo, o incluso negativo, para combatir la congestión (Fernández et. al. 1993).

Una medida menos ortodoxa que se practica hasta hoy en algunas ciudades de la región, es la política de la restricción de circulación de automóviles (México, Santiago, Sao Paulo), básicamente por razones de contaminación; sin embargo, es limitado el impacto de tales prácticas en el largo plazo.

El énfasis en medidas de gestión de la demanda, cuando se excluyen las medidas de cobro que distorsionan los mercados o políticamente inaceptables, queda limitada a ideas que tocan cuestiones de largo plazo, tales como la relocalización de actividades, la gestión de los horarios de las actividades, la gestión de los horarios de las actividades o la introducción de modos con bajo impacto ambiental (bicicletas), lo que siendo importante, no resuelve el problema inmediato.

Si el precio de un automóvil representa un porcentaje cada vez más menguado del ingreso familiar, los costos de utilización de los vehículos son aún más bajos: los permisos de circulación tienen un valor casi marginal, la gasolina es un producto barato, el costo por el uso de las vías es nulo, al igual que una buena parte de la oferta de estacionamientos en las ciudades. La capacidad de presión de los automovilistas (*lobby* poderoso) y la defensa de los valores de status que representa la motorización individual, parecen constituir poderosas trabas en la búsqueda de soluciones en este campo, en especial cuando son estos sectores los más influyentes en las políticas nacionales.

La falta de coherencia entre ambos niveles de decisiones constituye un rompecabezas difícil de resolver por los técnicos y las autoridades del transporte, limitados a un marco que no posibilita una salida eficiente.

La particularidad de los mercados de transporte, por su falta de transparencia, su imperfección, su multiplicidad de bienes ofrecidos y demandados, la fuerte carga de externalidades y la imposibilidad de generar equilibrios por la sola acción de la oferta y la demanda, obliga a que se introduzcan medidas correctivas más pragmáticas y menos dogmáticas, si no resultará difícil producir equilibrios saludables y mejoramiento del sector y de las condiciones de vida urbanas.

Tabla 4: Bogotá: tarifas del transporte público, tasas de ocupación e ingresos por autobús

Año	Pasajeros/vehículo/día	Tarifa (en US\$)	Ingreso/vehículo/día
1985	166,4	0,18	29,90
1988	179,7	0,09	16,68
1993	130,2	0,19	25,13
1995	121,8	0,24	29,39

Fuente: Bceom-Pablo Bocarejo (1998)

Tabla 5: Santiago: tarifas del transporte público, tasas de ocupación e ingresos por autobús

Año	Pasajeros/vehículo/año	Tarifa (\$ Chilenos Constantes)	Ingreso/vehículo/año
1978	162.069	29,92	4.849.105
1989	110.201	59,60	6.567.980

Fuente: Bceom-Pablo Bocarejo (1998)

Tabla 6: Tarifas actuales de transporte público en diversas ciudades latinoamericanas*

Ciudad	Tarifa
Bogotá	0,45
Buenos Aires	0,60
Caracas	0,18
Lima	0,40
Santiago	0,41
Quito	0,30
Sao Paulo	0,60

*en US dólares corrientes de 1997

Fuente: Municipalidades

Bibliografía

- BCEOM - Pablo Bocarejo
 1998 *Lineamiento para el diseño de un nuevo sistema de rutas de transporte público en Santa Fe de Bogotá*. Informe de consultoría, Bogotá.
- Cadaval, M.
 1997 *Transporte informal nas cidades brasileiras*. NTU-ANTP, Brasilia.
- CEPAL
 1995 *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CNUAH – HABITAT
 1996 *Un mundo en proceso de urbanización*. Tercer Mundo S.A. Editores, Bogotá.
- Fernández, D. et. al
 1993 Vías elevadas para Santiago: ¿una opción válida? Revista *EURE*, Vol. XIX N°. 56, 95-115.
- Figueroa, O.
 1990 *Diagnóstico del Sector Transporte Colectivo en Santiago de Chile: los efectos de la desreglamentación*. Informe CEPAL, Santiago.
- Figueroa, O.
 1991 Les politiques de transport en commun dans les villes d'Amérique Latine. Tesis de Doctorado. Universidad de París XII, París.
- Figueroa, O.
 1997 La voiture dans les systèmes urbaines en Amérique Latine, Jornadas especializadas *Mobilités et politiques de transport dans les villes en développement*. INRETS, París.
- Vasconcelos, E.
 1996 *Transporte urbano nos países en desenvolvimento*. Editoras Unidas, Sao Paulo.

La ciudad del deseo

Jordi Borja

La ciudad es la calle

¿Qué es un puente? Preguntaba el falso ingenuo Julio Cortázar. Y se respondía: una persona cruzando un puente. ¿Qué es una ciudad? Un lugar con mucha gente. Un espacio público, abierto y protegido. Un lugar, es decir un hecho material productor de sentido. Una concentración de puntos de encuentros. En la ciudad lo primero son las calles y plazas, los espacios colectivos, luego vendrán los edificios y las vías. El espacio público define la calidad de la ciudad, porque indica la calidad de vida de la gente y la cualidad de la ciudadanía de sus habitantes. El hermoso libro de Allan Jacobs, *The streets of the cities* analiza, precisamente, las ciudades a partir de la calidad –estética y cultural, funcional y social, simbólica y moderna- de sus calles. Entre las cinco primeras se incluyen dos avenidas de Barcelona, las Ramblas y el Paseo de Gracia. ¡Fantástico para un barcelonés que, sin embargo, no puede olvidar que en los años 60, el mal llamado urbanismo desarrollista estuvo a un tris de desaparecer estos paseos urbanos en aras de las vías rápidas. Por fortuna la ciudadanía resistió y los nuevos rumbos de los años 80 nos devolvieron la cultura de Cerdà, el urbanista de la cuadrícula quien declaró: “en la ciudad las calles no son carreteras” y la priorización de los espacios públicos como estrategia de “hacer ciudad sobre la ciudad”.

El lugar de los encuentros ... y su negación

En un coloquio celebrado en Buenos Aires en 1996, el director de planeamiento de la city de Londres afirmaba: “La mercancía más importante que se intercambia en una ciudad es la conversación, la información *face to face*, la murmuración...” En consecuencia es necesario el bar, el restaurante. El urbanismo debe garantizar, por lo menos en las áreas densas, que en cada manzana los bajos sean lugares de encuentro, comercios, y sobre todo cafés, “el equipamiento más importante de la ciudad”. Sin embargo, la deformación del urbanismo funcionalista combinando *zoning* y privatización, caricatura perversa del movimiento moderno, crea una nueva imagen de la ‘ciudad emergente’ en la que las piezas, la arquitectura de los objetos-mercancía, substituye la ciudad del intercambio y de la diversidad. La ciudad fragmentada es una ciudad físicamente segregada, socialmente injusta, económicamente despilfarradora, culturalmente miserable y políticamente ingobernable.

¿La ciudad metropolitana puede ser ciudad?

La evolución de algunas grandes ciudades latinoamericanas, por ejemplo Sao Paulo, México o Bogotá, parecen condenar, como reliquias del pasado, la imagen de la ciudad como espacio público, como lugar o sistema de lugares significativos, como heterogeneidad y como encuentro. Segregación social y funcional, centros especializados, áreas fragmentadas y dos desafíos básicos a resolver: circulación y seguridad. Pero, ocurre que afrontar directamente estos dos desafíos parece conducir más bien a agravar los problemas, en vez de resolverlos. Las zonas de baja densidad y las pautas sociales de clase media utilizan el automóvil para todo. Las autovías urbanas acentúan la segmentación urbana, promueven desarrollos urbanos *ghetizados*, aumentan las distancias y multiplican la congestión. El modelo hasta el límite de lo absurdo es el Sao Paulo ‘malufista’ que quedará como una de las mayores aberraciones urbanísticas del siglo XX. Más autovías urbanas es igual a peor circulación y a menos ciudad. Así como más policía protectora de las áreas residenciales y comerciales más demandantes (medias y altas) crea más inseguridad en los espacios públicos y en las áreas suburbanas menos protegidas. Cuando no es la policía uno de los factores de mayor inseguridad.

La ciudad metropolitana no está condenada a negar la ciudad, sino que puede multiplicarla. El desafío real es establecer una dialéctica positiva entre centralidades y movilidades, haciendo del espacio público el hilo de Ariana que nos conduzca por lugares productores de sentido. El derecho a la centralidad accesible y simbólica, a sentirse orgullosos del lugar en el que se vive y a ser reconocidos por los otros, a la visibilidad y a la identidad, además de disponer de equipamientos y espacios públicos próximos, es una condición de ciudadanía. Como lo es el derecho a la movilidad, pues supone información e intercambio, oportunidades de formación y de empleo, posibilidad de acceder a las ofertas urbanas y de apropiarse de la ciudad como conjunto de libertades. Si los derechos de centralidad y de movilidad no son universales, la ciudad no es democrática.

Los centros de las ciudades: los lugares de las diferencias

Los centros urbanos son los lugares polisémicos por excelencia: atractivos para el exterior, integradores para el interior, multifuncionales y simbólicos. Son la 'diferencia' más relevante de cada ciudad, la parte de la misma que puede proporcionar más 'sentido' a la vida urbana. Y sin embargo... Cuando no se especializan y se homogeneizan hasta parecerse todos, se deterioran y se convierten en áreas marginales. Unos, de día se congestionan y de noche se vacían, otros reciben el doble estigma de la pobreza y de la inseguridad. Hoy, el centro son los centros y en la ciudad metropolitana el centro-centros tiende a ser el territorio de la ciudad-municipio, por lo menos.

Hacer ciudad hoy es, ante todo, hacer ciudad sobre la ciudad, hacer centros sobre los centros, crear nuevas centralidades y ejes articuladores que den continuidad física y simbólica, establecer buenos compromisos entre el tejido histórico y el nuevo, favorecer la mixtura social y funcional en todas las áreas.

Para lo cual, y sin que puedan darse recetas mágicas, válidas para cualquier lugar y cualquier tiempo, conviene tener en cuenta algunos criterios que casi siempre resultan eficaces, como son:

- Nunca hacer un proyecto para resolver un problema, sino para resolver 2, 3, ó varios problemas a la vez. Por ejemplo, una ronda o vía perimetral sirve a la circulación individual y colectiva, recalifica los entornos urbanos, genera centralidades en los bordes, soporta equipamientos y espacios públicos, posee valor cultural... o, al menos, así debiera ser.

- Diseñar primero el espacio público y articular ejes de continuidad física y simbólica entre los nuevos proyectos y la ciudad existente. Por ejemplo la *Defense* no sería parte de París si no estuviera en el eje *Louvre y Champs Elysées* y no culminara con la *Grand Arche*. No ocurre lo mismo con la *Grand Bibliothèque*. Los grandes proyectos de arquitectura urbana si no resuelven bien su relación con los entornos no pueden considerarse exitosos.
- Vivienda, siempre vivienda. Las áreas urbanas sin vivienda no son ciudad, expresan la alienación urbana. Hay que mantener vivienda en las áreas centrales e incorporar, por lo menos, entre un 30 y un 50% de vivienda en todos los grandes proyectos urbanos aunque se presenten como áreas de nueva centralidad, parques empresariales de servicios, etc. Las operaciones de vivienda deben evitar la homogeneidad social. Proyectos habitacionales de vocación social, únicamente, para estratos bajos son antisociales. Bogotá tiene buenos ejemplos de ello, desde Ciudad Bolívar hasta El Tintal. Mixtura social es más empleo, más equipamiento, más integración en la ciudad y más visibilidad del lugar.
- Actuar sobre los bordes, los antiguos barrios populares por su historia, los ejes circulatorios por su posición estratégica, las áreas obsoletas recuperables (industriales, militares, ferroviarias, portuarias, etc.) sobre la base de 'grandes proyectos urbanos' que formen parte de una estrategia o de un 'proyecto ciudad' coherente y deseable, compartido por consenso social y cooperación público-privada.
- Respetar la historia, la trama existente, la tradición cultural del urbanismo de cada lugar. Por ejemplo, ciudades con una cuadrícula potente, como Buenos Aires, no pueden impunemente desarrollar proyectos basados en enormes torres aisladas rodeadas de estacionamientos. Otras ciudades deben jugar con sus elementos físicos propios, como Río (el aterro, los morros), o con sus elementos socioculturales, como Sao Paulo (la composición 'étnica' de sus barrios). En otras quizás hay que inventar la historia en el presente por su desarrollo pasado acelerado y deformado como Bogotá, aunque siempre hay elementos positivos en que apoyarse (la sierra sobre la que se adosa la ciudad, las 'carreras', las zonas de baja densidad que pueden generar espacios públicos, la excelente tradición arquitectónica, etc.)
- El sector público debe ser promotor, no simplemente controlador, regulador y operador subsidiario. No hay grandes proyectos urbanos, de recon-

versión o *ex novo*, sin un programa público potente que abra brechas, que impulse operaciones ancla y que establezca certidumbres y condiciones para los agentes privados. El mercado solo no hace la ciudad, la destruye primero y luego se destruye a sí mismo, pues genera monopolios y rentas de posición, es decir elementos rígidos y paralizantes. El sector público, por el contrario, puede desarrollar la ciudad utilizando el mercado.

- Hacer ciudad es hacer comercio y hacer cultura, términos histórica y etimológicamente vinculados. Es decir, la ciudad es el lugar de los intercambios y de las identidades. La cualidad del espacio público es el valor esencial de la ciudad, pues en él se expresan, en su sentido más amplio y ambicioso, comercio y cultura. El lujo del espacio público no es lujo, es inversión económica y es justicia social.

Ciudadanía o barbarie

¿La ciudad tiene futuro o tendemos a un mundo periurbanizado de ciudades débiles? Actualmente la población 'suburbana' es el doble o el triple de la población 'urbana', es decir que vive en ciudades y no en periferias. El mundo suburbano será un mundo bárbaro, de *ghettos* y de tribus, injusto y violento, excepto en centros protegidos que tenderán al autoritarismo. Frente a esta perspectiva que parece ser fatal, pero no es un destino obligatorio, emerge nuevamente la ciudad como lugar, como mixtura, como espacio colectivo, como referente cultural. Construir hoy la ciudad del siglo XXI es tener un proyecto de ciudadanía, ampliar los derechos de tercera generación, el derecho al lugar y a la movilidad, a la ciudad refugio y a la identidad local, al autogobierno y a la diferencia, a la igualdad jurídica de todos los residentes y a la proyección exterior.

Los progresos sociales no empiezan en las instituciones, sino más bien culminan en ellas. Los progresos se materializan en políticas que se formalizarán en instituciones. Pero antes hay que combatir por nuevos derechos (y responsabilidades) y legitimar esta exigencia. Se ha dicho que nuestra época es, como otras que se han dado en la historia, una era de conquista de nuevos derechos. También se ha dicho que es el siglo de las ciudades. En consecuencia, es la era de los derechos urbanos. Pero la exigencia del derecho surge de la rebelión moral, del deseo de poseer algo, unas libertades y unas oportunidades que se nos niegan. *La ciudad del deseo* no es la ciudad ideal, utópica y especulativa. Es la ciudad querida, mezcla de conocimiento cotidiano y de misterio, de seguridad

des y de encuentros, de libertades probables y de transgresiones posibles, de privacidad y de inmersión en lo colectivo. Hay que reinventar el erotismo de la ciudad que no se encuentra ni en el miedo latino a lo público, la 'ágorafobia' enfermedad reciente de la ciudad latinoamericana, ni en la asepsia aburrida del balneario suizo protegido. Ser ciudadano es el derecho a sentirse protegido, pero también la libertad de vivir la aventura urbana.

Si hace un siglo se pudo decir 'Civilización o barbarie' unos; 'Socialismo o barbarie' otros, hoy el referente de la acción colectiva de progreso se debería llamar 'Ciudadanía o barbarie'.

Algunos imaginarios urbanos desde centros históricos de América Latina

Armando Silva

Si pensamos los centros de nuestras ciudades, desde los espacios públicos, en las plazas, en los parques; desde el modo de imaginarlo de sus ciudadanos o desde las nuevas prácticas o intervenciones a que son sometidos, tendríamos algunas novedades para explorar¹.

Con excepciones cada vez más reducidas de ciudades americanas (quizá algo de Buenos Aires, Montevideo y otras pocas) que cuentan todavía con espacios y calles generosas usadas para caminatas y paseos urbanos, los otros centros de las grandes ciudades del continente, están, por lo general, casi abandonados. 'La gente de bien se ha marchado' y han llegado otros moradores: los pordioseros de Lima, los vendedores de flores que se toman a Santiago, los 'rastros' que pasean aterrorizando a bogotanos, los 'picadores' que recorren los muros paulistanos, llenándolos con sus extrañas 'grafías' de escrituras cirílicas, los indígenas sin trabajo que se han instalado en la plaza de comercio de Quito, los carros disparados por las calles de Caracas por sobre los puentes del Centro Bolívar, los desfiles sindicales a toda hora que truncan y hacen imposible recorrer a La Paz, en Bolivia. Aquellos que tenían el poder y vivían en los centros, se han marchado en búsqueda de más orden, silencio y tranquilidad.

Al respecto, son interesantes las observaciones del estudio que sobre ciudad de México realizó el sociólogo Raúl Nieto (1998) sobre marginalidad en esa ciudad, uno de sus apartes se ocupa de evaluar cómo ellos califican o interpretan su nivel de vida asociado al uso de la ciudad. Según las respuestas obte-

1 Presento el ejercicio de un trabajo que busca llevar la propuesta de los imaginarios urbanos al uso y evocación de los centros de las ciudades americanas. Como autor pido que se entienda solo como borrador de trabajo.

nidas, en su generalidad, con excepciones, sus niveles de vida son reconocidos entre regulares y malos, “siendo las respuestas negativas predominantes”. Pero el panorama cambia cuando se trata de evaluar las fiestas o reuniones informales que se realizan entre vecinos sobre las cuales se encuentran expresiones de aprecio, confianza y bienestar. Se deja ver en ello algo que posiblemente es constante en el continente: cómo lo grupal se valora sobre lo público; como lo micro (el barrio o colonia) adquiere importancia sobre lo macro (la ciudad total) que incluye al centro, que más bien se deja como espacio de anonimato.

Si bien los centros de las ciudades se desocupan de la ‘gente de bien’, tampoco los ‘marginales’ lo toman como suyo, como sí lo hacen respecto a sus barrios o colonias.

Cuando los habitantes de Bogotá, (Silva 2000) concluyen en sus mundos imaginarios que la Carrera 15 es femenina, mientras la Carrera 10, en el centro, es masculina, están construyendo, bajo el mundo de una forma humana, dos caracteres opuestos.

Bajo los signos del arte no estudiamos el objeto en su materialidad, en su esencia de cosa, sino en su manifestación sensible, como objeto estético de la cultura. Las calles descritas son mujer y hombre, no porque sobre la una o la otra no transiten los del sexo opuesto, sino porque los bogotanos le han asignado formas sensibles, han antropologizado un espacio, han hecho de la calle un signo de otra cosa: del sexo de la ciudad. Y cuando indagamos qué es hombre y qué es mujer para los bogotanos, entonces el mapa mental se amplía: la mujer es aquel sujeto imaginario que huele bien, es bonita, se muestra como una vitrina, se deja caminar y se goza mirando. El hombre, triste episodio urbano, sigue siendo para varios habitantes de la ciudad mencionada, lo que despierta malos olores, es identificado con ferretería y herramientas, agresivo como un chofer de bus, veloz y pendejero.

Caracas, por su parte, la veloz, la intrépida, la moderna, es quizá, de las urbes del continente, la que más da a sus moradores la sensación que señala el sociólogo Tulio Hernández de estarse haciendo, de “promesa irrealizable de una ciudad siempre inconclusa” (Hernández 1998). Estos atributos de lo nuevo, de no-histórica que le otorga también el escritor José Ignacio Cabrujas al considerarla tan solo la “maqueta de una ciudad universal, incapaz hasta ahora de encontrar su funcionamiento”, corresponden a designaciones evocativas con las que el afecto (patriótico o ciudadano) sale para expresar el deseo al contrario: el amor por el terruño dicho con venganza.

Algo parecido ocurre, como actitud literaria, en el México de Carlos Monsiváis, siempre expresando su afecto al revés, por el odio y el rechazo, por negación a las infamias que nos toca vivir en nuestras ciudades. Interesante, para otro capítulo, ese amor al revés de tantos escritores y estudiosos de las ciudades de América Latina que, a través de la prensa y otros medios, se lanzan contra sus propias ciudades para expresar cuánto la aman y cuánto desean que sea otra. Están allí los efectos literarios de unos imaginarios sociales que son reinterpretados por la escritura de algunos escritores.

En las últimas encuestas que adelanta el equipo de investigación sobre culturas urbanas² ha salido que, en Bogotá, una gran parte de sus ciudadanos afirman y expresan el odio contra su ciudad, pero también reconocen que no la cambiarían por ninguna otra. Este mismo espacio es el sustento de la novela sobre Medellín del joven escritor 'paisa' José Franco quien concluye, por boca de su narrador, que "algo muy extraño nos sucede con ella porque a pesar del miedo que nos mete, de las ganas de largarnos que todos alguna vez hemos tenido, a pesar de haberla matado muchas veces, Medellín termina ganando... piadosa y posesiva pero, también, puta, exuberante y fulgurosa" (Franco 1999).

Los anteriores ejemplos recurren a una verdad que mueve los imaginarios, una especie de pragmática urbana mediante la cual la ciudad está expuesta a una permanente actualización de su poética ciudadana. Una pragmática urbana que atiende a la interiorización de los usos de la ciudad para que cada urbe la 'acometa' como acto ciudadano. Quizá sea la forma de establecer un parangón sostenible entre el ciudadano y el artista: mientras el arte público de hoy habla de 'intervenciones' o de *performances* (Silva 1999), los ciudadanos, desde siempre, hacen la ciudad, interviniéndola. O, ¿cómo descifrar al caraqueño que hace su ciudad, en sus imaginarios, la más 'veloz' (como lo dicen Hernández o Cabrijas en el párrafo anterior) o la más 'modernista' (cuando se asocia a la Caracas del escultor Soto con el *Op Art* 'propio' de Caracas)?

A pesar de todo, en los últimos años, quizá también paralelo a la evolución del nuevo arte público, se vuelve a mirar la ciudad con sus centros históricos como conjunto; entonces los llamados espacios públicos, ahora por acción de autoridades oficiales, se tornan objetos de embellecimiento y funcionalidad y así se apunta a la ciudad bajo pretexto de cualquier evento. Sevilla y la celebración de los 500 años o Barcelona y los olímpicos; el centro de Manhattan y

2 Me refiero a la investigación en marcha gestada por el Convenio Andrés Bello, en el equipo de Bogotá, según información de su coordinador, el antropólogo Guillermo Santos.

su nueva visión turística de Nueva York o, más recientemente, en América de Sur los centros de Bogotá, Santiago y otras del continente se ‘recuperan’ para fines sociales y lúdicos.

La construcción de la imagen de una ciudad en su nivel superior, aquel en el cual se hace por segmentación y cortes imaginarios de sus moradores, o sea la ciudad subjetiva, conduce a un encuentro de especial afecto con la ciudad: ciudad vivida, interiorizada y proyectada por grupos sociales que la habitan y que en sus relaciones de uso con la urbe no sólo la recorren, sino la interfieren dialógicamente, reconstruyéndola como imagen urbana. De este modo, la ciudad puede proyectarse como un cuerpo humano, con sexo, corazón, miembros, pero también con sentidos: huele, sabe, mira, oye y se hace oír y se interviene colectivamente. La ciudad, así, corresponde a una organización cultural de un espacio físico, mediático y social.

Una ciudad no sólo es topografía, sino también utopía y ensoñación. Una ciudad es lugar, aquel sitio privilegiado por un uso, también es lugar excluido, aquel sitio despojado de normalidad colectiva por un sector social. Una ciudad es día, lo que hacemos y recorremos y es noche, lo que recorremos pero dentro de ciertos cuidados o bajo ciertas emociones nocturnas. Una ciudad es límite, hasta donde llegamos, pero también es abertura, desde donde entramos. Una ciudad es imagen abstracta, la que nos hace evocar alguna de sus partes, pero también es iconografía, en un cartel surrealista o una vitrina que nos hace vivirla desde una imagen seductora. Una ciudad, pues, es una suma de opciones de espacios, desde lo físico, a lo abstracto y figurativo, hasta lo imaginario, que hoy pasa también por su construcción mediática-digital.

Algunos recientes filmes (desde *Blade Runner* o *Escape from New York* hasta *The Matrix* o la española *Abre los ojos*) muestran la analogía entre el mundo virtual urbano construido por las computadoras y los espacios de una ciudad donde lo propiamente físico y palpable es vivido desde la clonación tecnológica. Hoy, pues, cuando la ciudad en su avance desterritorializador, en ese caso señalado por varios estudiosos, donde las fronteras que “parecían acotarla como espacio definido y que en su condición de tal demarcaban el afuera del adentro”, llega al punto en el que lo urbano les impone desde afuera, para acabar siendo ella un espacio sin fronteras³. Es decir, otra vez, lo urbano excede la ciu-

3 Una visión sintética de lo anterior por recoger el pensamiento de varios autores contemporáneos se encuentra en el ensayo de Jairo Montoya: La emergencia de las subjetividades metropolitanas, en *Metropolis, espacio, tiempo y culturas*. Revista de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Número 24), 1998.

dad, situación que hace del paradigma de la ciudad imaginada su más fuerte registro. La ciudad pasa a ser aquella concebida en los croquis sociales de sus moradores. Mas si lo pensamos, en la actualidad parece que asistimos a lo que algunos denominan la era de la cultura, donde la vida cotidiana se encuentra anegada por la 'cultura de la empresa', la 'cultura de los jóvenes' o la del 'trabajo', como parte de ese nuevo gran emblema de la globalización y cultura (Bayradi y Lacrarrieu 1999).

Lo imaginario, dentro de imagen de una ciudad, marca un principio fundamental de percepción: la fantasía ciudadana hace efecto en un simbolismo concreto, como el rumor, el chiste, el nombre de un almacén, la selección de un programa televisivo, la navegación por Internet. Aquí vale la pena, a título de reconocimiento de imaginarios de los centros de las ciudades, recordar el nombre evocador de ciertos lugares de la ciudad como, por ejemplo, el restaurante bogotano ubicado en la calle frente al Cementerio Central de Bogotá, llamado, sin más, *Última Lágrima* o la escultura el *Caballito Amarillo*, en el centro de la ciudad de México, poderosa figura hecha en hierro e instalada en el Paseo de la Reforma, en el lugar de donde salían olores nauseabundos de las alcantarillas, actuando como tubo de escape, y hoy sirve más bien como agradable sitio de referencia visual. Parte de la retórica urbana.

Fernando Carrión (1999) demostró que en Quito los nombres de las calles pasan por tres mentalidades en su historia: comenzó por llamárselas según el nombre de lo que ocurría en el sitio, por ejemplo, la Calle de la Quebrada o del Sastre, o el nombre de algún distinguido personaje español o criollo que la habitase, según el recuerdo ciudadano; siguió con el nombre de una conmemoración, por ejemplo, Plaza de la Independencia o del Teatro; mientras hoy las calles se nombran por números, calle N°. B con la avenida 3. La funcionalidad gana terreno frente al recuerdo social.

Algunos ritos urbanos desde el centro de las ciudades

Según lo sostenido hasta aquí, hay obligación de volver a pensar nuestras ciudades, ahora desde otras dimensiones culturales. Intento comprender y evidenciar una naturaleza abstracta, simbólica, para ejercitarnos en los modos cómo se estructura la realidad social. Deben existir lazos profundos que relacionan los croquis grupales y las metáforas urbanas, a aquella operación social de segmentación y representación de un espacio urbano, con los modos ciudadanos de vi-

vir y asumir, 'realizando', una urbe. La memoria urbana se construye a través de sus metáforas. Comprender lo urbano de una ciudad, pasa, por decirlo de este modo, por el entendimiento de ciertos sentidos de urbanización. La comprensión del símbolo urbano, entendido éste como construcción social de un imaginario, requiere de un esfuerzo de observación y segmentación en cuanto experiencias que emergen de la misma cotidianidad.

Me propongo entonces tomar tres casos concretos de ciudades de América Latina y de tales observaciones deducir los puntos que he subrayado de una ritualidad ciudadana que tome origen en habitar e intervenir de manera colectiva los centros de las ciudades.

La primera que destaca la narración urbana a través de una manifiesta disposición ritual en espacios sagrados de la ciudad, en especial referencia a ciudad de México. Otra dominada por experiencias de ritos sobre prácticas visuales en Argentina, alrededor de la Madres de Mayo, en la cual subrayo la teatralidad. La siguiente en relación con representaciones de nuevos actores sociales mediatizadas por la televisión de figuras marginadas y despreciadas que, no obstante, aparecen como nuevos e importantes actores de la vidas cotidiana, en Perú, o nuevas figuraciones de protesta en calidad estética como experiencias venezolanas o brasileñas y en las cuales se destaca su acción performativa entendiendo, en estos casos, un 'centro mediático' que afecta la vida cotidiana.

Ejemplos que constituyen la transformación del espacio empírico en el espacio ritual urbano y, por tanto, el ingreso a la fantasmagoría ciudadana en el uso de ciertos lugares como consecuencia de una actividad límite de la ciudad. Estos casos rivalizan con al abandono físico de nuestros centros urbanos y generan expectativas de nacimiento de nociones urbanas específicas de los pobladores de América Latina que ameritan ser estudiados y reconocidos como parte 'central' de las culturas urbanas.

Los salones de baile de ciudad de México desde su propio centro

Uno de los mejores modos de comprender lo sagrado dentro del espacio urbano, se capta en la organización espacial de los salones de baile de ciudad de México. Esta tradición, que se conserva en esta ciudad desde los años cuarenta y que sigue el estilo de entonces, heredado de los *dancing club* de los Estados Unidos, alcanza hoy éxitos insospechados. Tanto El Salón California, como los otros dedicados a esta actividad, mantienen una *proxémica* estricta, quizá sagra-

da, como argumentó la antropóloga mexicana Amparo Sevilla (1997), quien escribió sobre el tema para la Universidad Nacional Autónoma de México y cuyas observaciones me sirvieron para estas consideraciones.

En el salón California hay una nave central y dos laterales, simulando ya la distribución de la arquitectura gótica de las iglesias católicas. En la nave central se baila por parejas. En el lado izquierdo, permanecen aquellas personas que llegan emparejadas o los que asisten en grupo. En el lado derecho, se colocan los hombres que van ese día o la noche a bailar. El baile se desarrolla en normalidad, bajo un silencio que pesa. Quienes no se conocen e intentan bailar por primera vez, no se miran los rostros, ni se hablan, pues esto podría dar lugar a falsa alarma como permitir pensar que la chica puede estar interesada en algo más que el simple baile. La verdad es que allí, a tales salones, no se va a ligar. El significante es el baile por el baile.

La parte superior de la nave central es el lugar más ritualizado. Allí está reservado al espacio-trofeo, donde se baila porque se es grande. Sólo los verdaderos expertos pueden ocupar este espacio y si lo hacen tienen que hacerlo demostrando sus cualidades bailarinas: se le forma un ruedo a quien se lanza a tomarse el espacio y todos los siguen con las miradas de admiración. Quien allí llega ejecuta varios pasos con su pareja, dentro de un sentido bien tradicional, en el que el hombre siempre lleva la batuta. Igual acontece en todo el salón y las mujeres acompañan al bailarín.

El salón de baile en ciudad de México es una institución de lo urbano. Allí se va a bailar y punto, como dije, en un encuentro con la ciudad. En el California, nada de licor y menos de drogas. Su lema es claro: "El palacio del baile en México: di no a las drogas". Allí asisten personas de todas las edades pero, en especial, la franja entre 20 y 40 años. Se puede ir sin pareja, pero dispuesto a bailar. El que no baila no es bien recibido ni bien mirado por los asistentes que no quieren verse convertidos en espectáculos para ser mirados.

Es urbano también, pues se trata de hacer cosas urbanas, como estar con otros ciudadanos en el anonimato. Se dan muchos eventos de personas que viven en la provincia y viajan los domingos por la mañana al centro de la ciudad de México, con el fin de pasar allí la tarde y regresar por la noche a su pueblos o pequeñas ciudades cercanas a la capital. Pasar un día en el salón les significa bailar, ver jóvenes de la ciudad, y sentir los ritmos de moda. Pero sobre todo, significa hacer vida social urbana, sin ser vistos por los compadres y comadres de su pueblo.

La música que tocan también es urbana. Se dedican sobre todo al danzón mexicano, al rock americano, a los ritmos caribeños, como salsa y a la cumbia colombiana. Estos son los bailes predilectos, pero todos los siguen y mueven estilo danzón-rock.

En realidad, estos salones son un lugar regio del mestizaje y todo allí aparece como de otro lugar y de otro tiempo. Hay cierto anacronismo, en medio de lo 'puro mexicano', como la ranchera y el danzón adaptado que dejan ver una dimensión popular bien equilibrada. Quizá esto no anda lejos de cierto estilo mexicano en darle todo un sabor muy local y, al mismo tiempo, ser una cultura muy abierta a nuevas influencias foráneas.

El salón de baile en ciudad de México, por lo dicho, es uno de los lugares más expresivos de ritualidad ciudadana. Sus ceremonias son repetitivas, pero se vive cada una como si fuese única y en la más lejana sospecha de tratarse de un ritmo que se repite ritualmente y que hace ciudadanos a quienes participan en él.

La teatralidad en el ritual de las Madres de Mayo, en Argentina

Lo ocurrido en Argentina, luego del 24 de marzo de 1976, es ejemplar, en la dimensión de resistencia simbólica, cuando se inicia el proceso de "Reorganización Nacional", lanzado por la Junta Militar que se hace cargo del gobierno. Durante su mandato, los ciudadanos son sospechosos de subversivos. Se trata de reorientar la sociedad argentina bajo el lema: 'un cambio de mentalidad'. Nada menos que esto. La misma junta introduce unos componentes imaginarios que vale la pena tener en cuenta en la reacción que ocasiona.

Quizá lo visual como denuncia no había adquirido, como en Argentina de entonces, una dimensión tan colosal, pues abarca a casi toda la sociedad civil. La comunicadora Miryam Casco (1993) fue redactando una descripción de los más importantes ritos visuales de las Madres de Mayo, que juzgo interesante reubicar para este ensayo.

Ante la imposibilidad de que los reclamos deban ser escuchados por las vías tradicionales: juzgados, comisarías, etc., los familiares de los desaparecidos fueron creando formas alternativas y pidieron explicaciones a la dictadura desde el único espacio donde se pueden hacer escuchar: la calle. La situación es original. Ante el silencio obligado por la dictadura, las madres responden con lo mismo: no hablan. Se busca mostrar su presencia real, no desaparecida. La ca-

lle adquiere el sentido urbano de testimonio que como lo concibe la crítica literaria chilena Nelly Richard, está llamado a desempeñar un rol estratégico en los contextos de violencia y destrucción sociales, de luchas históricas “porque su convención de objetividad acredita una verdad de los hechos” (Richard 1998), se trata de un ‘documentalismo en primera persona’, como veremos a continuación.

- La ronda de las madres alrededor de la Pirámide de Mayo en pleno centro histórico de la ciudad. Monumento nacional que recuerda la lucha de independencia de España, ubicado justo en el centro de la Plaza de Mayo, famosa por ser el centro de importantes manifestaciones populares y sindicales. Las rondas son rituales para mostrarse, como bailando solas en silencio. Allí aparecen todos los jueves, a las 4 de la tarde, como fantasmas que se han venido envejeciendo. Ahora ya no son madres, sino abuelas. Recordemos que un general las bautizó, como las ‘locas de la Plaza de Mayo’. Increíble metáfora urbana para deshacerse de la racionalidad de una protesta. “La ronda es doblemente eficaz: burla la censura, puesto que habla con sus demostraciones, pero también entra dentro del paisaje urbano, para instalarse como presencia. El transeúnte las ve”. Las tiene que ver. Ellas hacen ver y ocasionan una perturbación en la calle.
- Las madres llevan un pañuelo blanco en forma triangular con nombres escritos: el del desaparecido y su fecha de exclusión. Cuando se encuentra por la calle un pañuelo de esos, es como un grafiti o un aviso de conciencia. Se trata de un recurso performativo.
- Las madres solían caminar con personas que se cubrían el rostro con máscaras blancas, sin orificios, y así los ojos permanecían ocultos. Los documentos fotográficos existentes recogen el impacto que produce unas máscaras sin ojos frente a unas madres con pañuelos en su cabeza, reclamando por sus hijos. Este recurso teatral es interesante: aparece teatralmente una persona que encarna el desaparecido. La máscara es un recurso de protesta simbólica, pero también de marcas arqueológicas: nos reenvía a un origen desapacible y desconocido.
- En los muros de Buenos Aires y en algunas otras ciudades del país, se han dibujado siluetas de tamaño aproximado al natural. Dentro de tales siluetas aparece también el nombre del desaparecido. O sea que la silueta también reemplaza, por metonimia, al ausente. Estamos frente a una acción elíptica: mostrar por ausencia. Ocurre que ‘si la silueta estaba dibujada en

- el suelo, los transeúntes evitaban pisarla', en respeto al cuerpo desaparecido. Quien las pisase estaría de acuerdo con la dictadura militar. En consecuencia estamos frente a un verdadero pacto de cooperación ciudadana.
- En otras manifestaciones callejeras las madres han llevado carteles con fotos ampliadas de sus seres queridos que nunca más volvieron a ver. Esto para que no se olvide el desaparecido. Construcción de la memoria ciudadana.
 - Las madres en las rondas y en otras manifestaciones llevan fotos en el pecho y la espalda de sus hijos. Las fotos van colgadas de un alfiler o de un cordón. El mismo recurso de avivar la memoria.
 - En publicaciones diferentes que se adhirieron a la causa de los desaparecidos, suelen publicarse las fotos de las víctimas, en testimonio gráfico de un ser que no descansa en paz para sus familiares. El efecto es duro y expresivo. Y sobretodo masivo. Lo cual contrasta con el poco espacio que se da en varios países continentales a la información urbana como hecho de ritualidad diaria. Al respecto recordemos un ejemplo traído de México.
 - Las relaciones entre fotografía y prensa, como modo de expresión del espacio público, fue destacada por el investigador mexicano Miguel Angel Aguilar, pero para probar lo contrario. El poco espacio que se le da, no solo a la foto urbana, en seis periódicos que estudió cuidadosamente en una amplia muestra, sino a la misma ciudad, pues según sus estadísticas la ciudad, como tema central, solo ocupa el octavo renglón de información periódica (el 6.3%), luego de otras secciones: internacionales, deporte, economía, Estado, espectáculos, política y cultura. Y en las fotos urbanas, todavía peor, solo ocupan, dentro de su muestra, el 4.4 % del espacio de las páginas de los periódicos (Aguilar 1998). Esta conclusión de Aguilar es muy significativa, en este mecanismo de ignorar la ciudad, por parte de quienes no hacen más que vivir de ella. Y esta paradoja es parte de los reiterados imaginarios continentales.

Fachas ciudadana desde la televisión de Lima para el centro de su ciudad

El escritor peruano Abelardo Sánchez (1991), propone algunas nuevas fachas en la iconografía urbana del Lima como centro de representaciones del Perú, que reelaboró con observaciones que he venido haciendo sobre Colombia: los animadores de televisión, los informales, la figura del narcotraficante, el subversivo y el secuestrador. Todos los anteriores personajes poseen ciertas rasgos co-

munes en cuanto carecen de mediadores, pero no obstante hacen fuerte presencia en la vida cultural limeña y de otras ciudades del Perú. Se trata de personajes que refutan el modelo ideal de la clase media céntrica, educada, de buenas maneras, afrancesada y que es movida por, digamos, un imaginario educado. “La imagen de un cholo fornido, vestido de guayabera, bigotes y patillas, al interior de un vehículo último modelo, está ampliamente propagada. Es más: no podría haber un cholo con plata sin que no sea narcotraficante”.

Debe uno reconocer que surgen en medio del caos social estos personajes en América Latina. Y también es verdad que los medios, a fuerza de los hechos, deben registrarlos. Los llamados informales aparecen en paros o distintas acciones sobre la ciudad. Las telenovela y otros programas de la televisión los retratan y recrean permanentemente. Lo cierto es que en Lima, quizá más que en ninguna otra ciudad de los países con mayores conflicto bélicos en América Latina, los olvidados, como diría Buñuel, se hacen ver y sentir.

Incluso las estrategias de la vieja guerrilla senderista, pasó por tocar estos elementos simbólicos, como apagar la luz para que aparezca el sendero. La barahúnda de los pobres que se enriquecen y que se hacen ver en las ciudades, es muy claro en Cochabamba (Bolivia), Cuenca (Ecuador), Medellín y Cali (Colombia). Con el tiempo deben analizarse estos fenómenos tan sugerentes, pues si bien siempre estuvieron vistos como problema de orden público, no deja de ser inquietante comprender otros ejercicios como el cultural, social y el estético.

Pero hacerse sentir y ver en los medios, no es sólo de las fachas subversivas. La verdad es que Perú posee una de las televisiones más populares del continente. Vía satélite uno puede quedar sorprendido de la toma que hace la tele de los sectores de mayor marginalidad: en concursos, programas de opinión, en programas de humor. Por este medio uno puede ver sus pintas, sus vestidos, sus colores. Todo dentro de un ambiente entre pueblerino y ciudadano que deja la sensación de una avalancha popular, sobre todo si uno lo compara con las pintas bien educadas y bien mostrados por la T.V. de los países vecinos: Colombia y Venezuela. Países más bien de reinas de belleza.

Bibliografía

- Aguilar, Miguel Angel
 1998 Espacio público y prensa urbana, en *Cultura y comunicación en ciudad de México*, García Canclini, Coordinador, Ciudad de México: UNAM.
- Bayradi, Rubens y Lacrarrieu, Mónica
 1999 *La dinámica global / local: cultura y comunicación: nuevos desafíos*, Buenos Aires: Ciccus.
- Carrión, Fernando
 1999 Gobierno de ciudad y comunicación, en *La ciudad escenario de la comunicación*, Quito: Flacso-Ecuador.
- Casco, Miryam
 1993 *Seminario sobre la Imagen*, Universidad Nacional de Colombia.
- Franco, José
 1999 *Rosario Tijeras*, Bogotá: Plaza y Janes.
- Hernández, Tulio
 1998 *¿Caracas? en Dallas...Caracas*, Caracas: Museo Jacobo Arenas.
- Montoya, Jairo
 1998 La emergencia de las subjetividades metropolitanas, en *Metropólisis, espacio, tiempo y culturas*. Revista de Ciencias Humanas Universidad Nacional de Colombia, Medellín (Número 24).
- Richard, Nelly
 1998 *Residuos y metáforas*, Santiago de Chile, Editorial Cuarto Propio.
- Sánchez, Abelardo
 1991 *Encuentro de Estética*, Valparaíso, Chile.
- Sevilla, Amparo
 1997 Los salones de baile de ciudad de México, Tesis de Doctorado de la Universidad Autónoma de México.
- Silva Armando
 1999 Estrategias estético-políticas en el espacio público contemporáneo, *Revista Gaceta* (44-45, Abril), Bogotá, Ministerio de la Cultura.

Referencia de autores

Paulo Ormino de Azevedo, arquitecto por la Universidade Federal da Bahia-UFBa, Brasil, con doctorado en restauración de monumentos y sitios en la Universidad de Roma. Profesor titular de la Faculdade de Arquitetura de la UFBa, enseña en su Programa de Postgrado en Restauración y Urbanismo. Ha sido profesor de los once cursos de Especialização em Conservação e Restauração de Sítios Monumentais - CECRE realizados por la UFBa/UNESCO en Bahia y de los seis Cursos de Especialización en Restauración de Monumentos y Sitios realizados en Cuzco, por el Instituto Nacional de Cultura del Perú y UNESCO. Coordinó el Inventario de Protección del Acervo Cultural de Bahia, que publicó seis volúmenes. Es autor de libros y numerosos artículos en su especialidad, así como de obras de restauración y conversión funcional de monumentos. Es consultor de UNESCO para rehabilitación de Centros Históricos, habiendo realizado numerosas misiones en América Latina, Caribe y África.

Jordi Borja i Sebastià, geógrafo-urbanista. Derecho y Ciencias Políticas (Barcelona – Madrid, Licenciado); Sociología (París, licenciado); Urbanismo (París, maestría). Consultor internacional y profesor universitario, Director de Urban Technology Consulting S.L.; Director del Máster “La Ciudad: Políticas, proyectos y gestión”, Universidad de Barcelona. Ha sido co-director del postgrado “Proyectos urbanos”, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, a partir de 1998; y profesor invitado de universidades europeas, norteamericanas y latinoamericanas; conferencista en distintas universidades de Europa y América como UNAM (México), NYU, Columbia, y CUNNY (New York), Santiago de Chile, Sao Paulo, Lisboa, Sevilla, Venecia, etc. Su actividad profesional más reciente incluye trabajos para Centres de Cultures del Mòn (CCM), Ajuntament de Barcelona, 2000; Propuesta Estratégica para San Sebastián, Ayuntamiento de San Sebastián, 2000; Ministère Equipement, Francia (1996-2000), asesorías al Programa Projet Urbain; entre otros. Ha sido asesor de los gobiernos municipales de las ciudades de Buenos Aires, Rosario, México DF, Bogotá, Sao Paulo, en Medellín, en Río de Janeiro; en Venezuela, en Chile y de la presidencia de Brasil. Autor de innumerables libros y artículos, sus publicaciones más recientes son *Urban Governance in Latin America*, NAS National Academy of Sciences, Boston, USA, 2000; *Gestión y control de la urbanización – URB-AL*, Comisión Europea, Bruselas (editado en 6 lenguas), 2000; *Ciudadanía europea*. J. Borja con la colaboración de M. Àngels Es-

puny, Valerie Peugeot, y Genevieve Dourthe, Barcelona, 2000; *Ciudad y ciudadanía*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Working papers, Universitat Autònoma de Barcelona, 2000.

Fernando Carrión, títulos de Arquitecto de la Universidad Central del Ecuador y de Magister en Desarrollo Urbano del Colegio de México. Director de FLACSO, sede Ecuador; editorialista Diario Hoy y asesor del Prefecto Provincial de Pichincha. Consultor de organismos internacionales. Autor de numerosos libros y artículos sobre temas urbanos. Docente en universidades latinoamericanas. Especialista en descentralización, políticas urbanas, centros históricos y seguridad ciudadana.

José Luis Coraggio, economista argentino. Actualmente Investigador-Docente Titular del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Desde junio de 1998 es Rector de dicha Universidad. Experto-Aesor de la Red Temática "Políticas Sociales Urbanas", auspiciada por la Unión Europea. Co-coordinador de la URBARED (Red de Política Social Urbana). En 1976 recibió el Fulbright-Hays Senior Lecturing Award y en 1982 fue distinguido con la Beca John Simon Guggenheim. Autor de más de 80 artículos y autor o coautor de 19 libros. El más reciente es: *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Miño y Dávila Editores, Madrid-Buenos Aires, 1999.

René Coulomb, Licenciado y Maestro en Sociología por la Universidad de Lyon, Francia, y Doctor en Urbanismo por el Instituto de Urbanismo de París. Actualmente es Director General del Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México; es además profesor investigador Titular en el área de Sociología Urbana del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana - Azcapotzalco y profesor en la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la misma UAM-A.

Emilio Duhau, profesor-investigador, titular del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F. Sociólogo, Doctor en Urbanismo; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de la Academia Mexicana de las Ciencias. Libros recientes: *Hábitat Popular y Política Urbana*, Ed. Porrúa México, 1998 (ed. con A. Azuela), *Evictions and the Right to Housing*, IDRC, Toronto, 1998.

Silvia Marta Fajre, Arquitecta, Planificadora Física, Urbana y Regional; se especializó en Administración Local y Desarrollo Urbano en IEAL (Instituto de Administración Local) de Madrid. Desde hace cinco años es Profesora Titular del Taller III - Gestión del Sector Urbano de la maestría de Planificación Urbana de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Entre otros trabajos, fue responsable del Arca Región Metropolitana de Tucumán, Analista Mayor de Ordenamiento Territorial en la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Nación y especialista contratado por el PNUD para el primer proyecto de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (SETOP -Banco Mundial). Se desempeñó como Subsecretaria de Planeamiento Urbano del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde enero hasta agosto de 2000. Actualmente ocupa el cargo de Subsecretaria de Patrimonio Cultural en la Secretaría de Cultura del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Oscar Figueroa, Economista y Doctor en Urbanismo. Trabajó en universidades de Chile, Argentina y Ecuador y en el Instituto Francés de Transporte. Ha sido profesor invitado en universidades de Argentina, Venezuela, Brasil y Francia. En la actualidad se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile.

Alfredo Garay, Maestría en Urbanismo y Ordenamiento Territorial, Universidad Libre de Bruselas, Bélgica; ex Secretario de Planeación de la Intendencia de Buenos Aires; profesor de la Universidad General Sarmiento.

Hugo Gilmet, nacido en 1945. Arquitecto desde 1976, egresado de la Universidad de Lund, Suecia. Actualmente, desempeña el cargo de Catedrático de Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo en la Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Montevideo. También, ocupa el cargo de Asesor de la Unidad Central de Planificación en la Intendencia Municipal de Montevideo, en dicha función fue uno de los principales redactores del Plan Montevideo. Dicta conferencias y cursos de postgrado en España, Argentina, Brasil y Uruguay y es autor de numerosas publicaciones acerca de temas de arquitectura y urbanismo.

Luis González Tamarit, Andalucía, España. Politólogo (Facultad Ciencias Políticas y Económicas), Madrid 1970. Sociólogo, Escuela de Sociología. Madrid

1973. Urbanista, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1975. Dirección General de Urbanismo (Ministerio de Vivienda/Ministerio de Obras Públicas) 1974/81. Ejercicio libre de la profesión como sociólogo-urbanista desde 1970-1985. Diputación Provincial de Madrid. Servicio de planificación Urbana 1981/83. Comunidad Autónoma de Madrid 1983/84. Consejería de Política Territorial/Consejería de Cultura. Junta de Andalucía. Dirección General de Arquitectura y Vivienda 1984/2000: Jefe de Servicio de Vivienda 1985/1998; Subdirector de Arquitectura y Vivienda 1998/2000; Responsable de Cooperación Internacional. Coautor de varios libros en materia de Urbanismo (*Para Comprender la Ciudad y Hacia una Ciudad Habitable*); Coordinador de los equipos redactores de los Planes Andaluces de Vivienda (I,II,III).

Manuel Herce Vallejo, doctor ingeniero de Caminos, Canales y Puertos por la Universidad Politécnica de Madrid, 1970 (Doctorado en la Universidad Politécnica de Catalunya en 1995). Tesis doctoral sobre Desvíos de carreteras y Forma Urbana (UPC) con calificación "sobresaliente cum laudem". Coordinador de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona (1980-84). Director General de la Villa Olímpica de Barcelona (1985-87). Miembro de la Comisión Interministerial de la Plataforma Logística Puerto-Aeropuerto de Barcelona (1994-99). Asesor de las Alcaldías de Barcelona (1980-84, 1986-88), Lima (1986), Ciudad de México (1986) y Río de Janeiro (1995-99). Autor de proyectos urbanísticos en Río de Janeiro, Bogotá, El Salvador y Nicaragua (1995-2000). En la actualidad es Coordinador de la Sección de Urbanismo de la Escuela de Ingenieros de la Universidad Politécnica de Barcelona. Autor del libro *Ingeniería Civil y Urbanística*. Ediciones UPC 2000.

Alfredo E. Lattes, demógrafo argentino. Investigador y presidente del Centro de Estudios de Población. Fue asesor de la Secretaría de Planificación de Argentina y consultor de varios organismos internacionales. Ha coordinado el Grupo de Trabajo en Migraciones, la Comisión de Población y Desarrollo y el PROLAP, todos de CLACSO. Fue presidente de la Sociedad de Investigadores de Ciencias Sociales y de la Asociación de Estudios de Población, ambas de Argentina. Es miembro de la IUSSP y de su Grupo de Trabajo sobre Urbanización. Fue profesor de la Universidad de Buenos Aires, de FLACSO y de la Universidad Federal de Minas Gerais. Ha publicado numerosos trabajos sobre temas demográficos, con mayor frecuencia sobre distribución territorial de la población, urbanización y migraciones.

Margarita Magdaleno Rojas, arquitecta, ex - Directora de Sitios Patrimoniales y Monumentos, Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, Gobierno de la ciudad de México.

Edin de Jesús Martínez Ortega, nacionalidad salvadoreña, realiza sus estudios de Filosofía y Teología en el Seminario San José de la Montaña, posteriormente obtiene la Licenciatura en Sociología en la Universidad Rodrigo Facio en Costa Rica. Su trabajo en FUNDASAL data del año 1973, desempeñando diversos cargos. Actualmente es Coordinador Internacional de la Red Iberoamericana XIV.B "Viviendo y Construyendo" del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), Miembro del Comité Ejecutivo Internacional de la Red Innovaciones y Redes para el Desarrollo (IREN), Miembro del Society For International Development (SID), Miembro de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), Director Propietario y Fundador de la Financiera Calpià, Presidente alterno de la Junta Directiva de la empresa Hispano Salvadoreña, S.A. (HISALVIS). Desde 1988 ostenta el cargo de Director Ejecutivo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL).

Ariel Núñez C., arquitecto Universidad Católica de Valparaíso (1992); 1992-1993: Desarrollo de proyectos inmobiliarios de edificios; 1994-1996: Arquitecto Jefe proyecto plan regulador de Pichilému; 1995-1997: Arquitecto Jefe Unidad de Apoyo Comunitario Municipalidad de Santiago; 1998-2000: Arquitecto Jefe Unidad de Rehabilitación Habitacional en la Corporación para el Desarrollo de Santiago a cargo de los Programas "Rehabilitación de Viviendas" y "Restauración de Cités" de Santiago.

Luis Prado, La Paz, Bolivia; Escuela Superior de Arquitectura, Madrid, España (1972 - 1973); Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Córdoba, Argentina (1973 - 1976); Facultad de Arquitectura y Artes, La Paz, Bolivia (1976 - 1978). Proyecto de grado, 1981, "Centro Histórico de Potosí", Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia. Cursos de postgrado: 1983, Restauración de Monumentos y Centros Históricos. Centro para la Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Asuntos Externos de Italia, Florencia, Italia.

José Ramón Moreno, arquitecto por la Universidad de Sevilla, 1971. Su ejercicio profesional se centra básicamente en temas de vivienda, rehabilitación urbana y protección del patrimonio cultural. Desde 1982 hasta 1990 es Director

General de Arquitectura y Vivienda de la Junta de Andalucía. Es asesor de la UNESCO para La Habana Vieja y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo para analizar la gestión pública del Patrimonio Histórico en Brasil. Ha coordinado las acciones de Cooperación Española para la Rehabilitación Urbana del Malecón de La Habana desde 1993 a 2000. Es miembro de la Comisión Andaluza de Bienes Inmuebles de la Consejería de Cultura y ha sido Director del Foro del Plan General de Bienes Culturales de Andalucía. Forma parte del Consejo Asesor de la Fundación Machado y es Consejero del Instituto de Desarrollo Regional de Andalucía. Miembro del Foro Andalucía en el Nuevo Siglo, creado por el Presidente de la Junta de Andalucía.

José Román Ruiz, arquitecto español, ex - director de Urbanismo y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía; actualmente consultor de la Junta de Andalucía.

Saskia Sassen, es profesora de Sociología en The University of Chicago y *Centennial Visiting Professor* de London School of Economics. Sus publicaciones más recientes son *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 2000 (edición actualizada; originalmente publicada en 1991; traducción castellana en Eudeba 1999); *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks, California: Pine Forge/ Sage Press, 2000 (edición actualizada; originalmente publicada en 1994); *Cities and their Cross-Border Networks*. United Nations University Press (Tokyo) y Blackwell (London), 2000; *Guests and Aliens* (New York: New Press 1999; edición en español: Siglo XXI España, editores, 2001); *Globalization and its Discontents* (New York: New Press 1998) y *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*, (Columbia University Press 1996; edición en español: Bellaterra, España, 2001). Sus libros han sido traducidos a diez idiomas. En español, EUDEBA (Buenos Aires) ha traducido *The Global City*, y Siglo XXI está traduciendo su más reciente libro *Guests and Aliens*. Continúa trabajando en dos proyectos: "Cities and their Crossborder Networks" que será publicado por United Nations University Press; y "Governance and Accountability in a Global Economy". Es miembro del Council on Foreign Relations e integra como académica visitante el American Bar Foundation.

Armando Silva, PhD en Filosofía y Literatura Comparada de la Universidad de California y Postdoctorado en Teoría Crítica de la misma universidad; Maestría en Semiótica y Psicoanálisis de la *Ecole De Hautes Etudes en Sciences Sociales* de

París; Maestría en Estética de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Roma. Actualmente es director del Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura de la Universidad Nacional de Colombia. Autor de 18 libros, entre sus últimos: *Imaginarios Urbanos*. Bogotá: Tercer Mundo 2000 (4ª. edición) y *The Family Photo Album*, Universidad de California, USA, 1996. Varios de sus textos tienen traducción al inglés, italiano, alemán, francés y portugués. Es profesor visitante en universidades americanas y europeas. Dirige la primera investigación comparada sobre culturas urbanas en América Latina con el auspicio del Convenio Andrés Bello.