



FACULTAD DE INGENIERÍA UNAM
DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA

CURSOS INSTITUCIONALES

DIPLOMADO EN VIVIENDA



APUNTES GENERALES

CI-196

Instructor: Ing. Arq. J. Jesus Alvarez Flores
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Noviembre del 2005

Tabla de contenido

TEMA	Pág.
Justificación	3
Objetivo General	3
Objetivo específicos	3
Duración	4
Destinatarios	4
Metodología	4
Evaluación	4
Requerimientos de apoyo logístico	4
CONTENIDO TEMÁTICO	6
8. FUTURO DE LA CIUDAD -PROSPECTIVA-(20 horas).	6
8.1. El proceso de urbanización	6
8.1.1. El dinamismo de las ciudades, motor del crecimiento.	6
8.1.2. La internacionalización de las ciudades: sistema urbano, flujos y redes	32
8.2. El papel del Estado en la planificación	44
8.2.1. Las ciudades como protagonistas de nuestra época.	44
8.2.2. Las Ciudades y su gobierno	51
8.3. Desarrollo Regional y Urbano: Apuntes sobre la evolución histórica de la ideología del Estado Mexicano	61
8.4. La planificación urbano-regional. Teorías, métodos y enfoques.	67
8.4.1. Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política	67
8.4.2. Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano	81
8.5. Planificación y desarrollo, Objetivos, alcances y actores.	91
8.5.1. Cómo sacar el máximo provecho de las ciudades.	91
8.5.2. Construcción de grupos representativos	99
8.5.3. Equilibrio de intereses	106
8.5.4. Inclusión y acceso a los activos	112
8.5.5. Instituciones para un Desarrollo Urbano Sustentable	120
8.6. Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. (Hábitat II)	132
8.7. Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda.	145
<i>Bibliografía</i>	145
Carta descriptiva del Módulo	150

Justificación

La UNAM a través de la División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería, ha organizado conjuntamente con la Comisión de Vivienda de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el Diplomado de Vivienda, ya que estiman importante que los arquitectos, ingenieros y abogados que laboran en ella estén actualizados.

El Diplomado de Vivienda permitirá a los miembros de la Comisión de Vivienda conocer el marco normativo, legal y administrativo del desarrollo urbano y la vivienda establecido en el país y en la Ciudad de México, con el propósito de identificar, fundamentar y proponer a las instancias respectivas, las adecuaciones, reformas o nuevos ordenamientos legales que permitan superar las deficiencias existentes, todo ello con el fin de atender las demandas de vivienda y servicios de la población, especialmente la de escasos recursos.

De conformidad con el guión del Diplomado, en el Módulo VIII. Futuro de la ciudad - Prospectiva-, se revisará el marco teórico de la planeación del desarrollo urbano en el cual se revisará el proceso de urbanización y el papel del estado en la planificación.

Se analizarán además las teorías, métodos y enfoques de la planificación urbano-regional así como los objetivos, alcances y actores de la misma.

Objetivo General

Conocer las bases teóricas de la planificación así como los enfoques de la planificación urbano-regional, así como los objetivos, alcances y actores de la misma.

Objetivos Específicos

- Revisar el marco teórico-metodológico de la planificación urbana.
- Evaluar el proceso de urbanización así como el papel que juega el Estado dentro de la planificación.

GUÍA DE INSTRUCCIÓN

Diplomado de Vivienda.

Duración

El Diplomado tendrá una duración de 160 horas, dividido en 8 Módulos de 20 horas cada uno. Se iniciará el 21 del mes de julio y terminará el 19 de noviembre del 2005.

El Módulo VIII. Futuro de la ciudad -Prospectiva-, se realizará los jueves y viernes con un horario de las 9:00 a las 12:00 horas y los sábados de 9:00 a 13:00.

Destinatarios

Estará dirigido al personal de la Comisión de Vivienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuyas áreas de preparación profesional son las de arquitectura, ingeniería y derecho.

Sede: Palacio de Minería. División de Educación Continua de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

Domicilio: Calle de Tacuba No. 5. Primer Piso. Delegación Cuauhtémoc. CP. 06000. Centro Histórico. México, D.F.

Metodología

En éste Módulo los temas se abordarán mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora. Al final de cada sesión se tendrá un lapso de 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas.

Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.

En la última sesión del Módulo, se tendrá la presencia de un experto en el tema, a fin de que se haga una evaluación conjunta de las conclusiones y recomendaciones a que el grupo llegó con relación a la temática abordada.

Evaluación

La evaluación del aprovechamiento de los participantes, se hará por Módulo.

Se evaluará la asistencia y la participación individual.

Se les pedirá que realicen una síntesis sobre alguno de los temas abordados y propongan recomendaciones para mejorar las condiciones del desarrollo urbano y la vivienda a nivel de la zona metropolitana del Valle de México.

Requerimientos de apoyo logístico

- Local tipo salón de clases.
- Cañón de proyección de imágenes de computadora.
- Espacio donde exponer cartas urbanas de Planes de Desarrollo Urbano de distintas ciudades del país.

**DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE
INGENIERÍA DE LA UNAM**

DIPLOMADO EN VIVIENDA

**NOMBRE DEL MÓDULO VIII:
EL FUTURO DE LA CIUDAD -PROSPECTIVA-**

Revisar el marco teórico-metodológico de la planificación urbana y evaluar el proceso de urbanización así como el papel que juega el Estado dentro de la planificación.

DURACIÓN DEL MÓDULO: 20 HORAS

**PERÍODO TOTAL DE IMPARTICIÓN DEL MÓDULO: DEL 03 AL 12 DE
NOVIEMBRE DEL 2005**

**HORARIO JUEVES Y VIERNES DE 9:00 A 12:00 HORAS Y SÁBADOS DE 9:00 A
13:00 HORAS.**

**LUGAR DE IMPARTICIÓN DEL CURSO: EN LAS INSTALACIONES DE DIVISIÓN
DE EDUCACIÓN CONTINUA EN EL PALACIO DE MINERÍA. COL. CENTRO,
MÉXICO, D.F.**

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESÚS ÁLVAREZ FLORES

CONTENIDO TEMÁTICO

MÓDULO VIII. EL FUTURO DE LA CIUDAD -PROSPECTIVA- (20 horas).

Revisar el marco teórico-metodológico de la planificación urbana y evaluar el proceso de urbanización así como el papel que juega el Estado dentro de la planificación.

8.1. El proceso de urbanización

8.1.1. El dinamismo de las ciudades, motor del crecimiento.

Tomado de "En el Umbral del siglo XX", Banco Mundial, 2000. Madrid: Ediciones Mundiprensa, pp. 126-139.

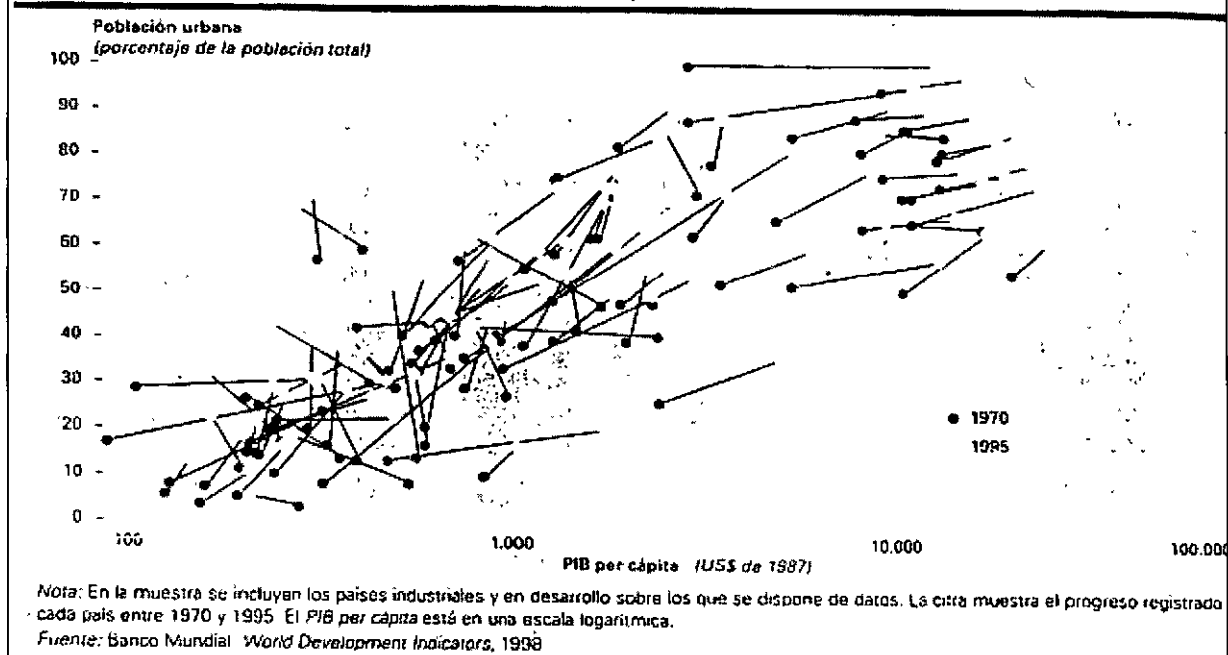
A medida que los países avanzan en el proceso de desarrollo, disminuye la participación de la agricultura en el producto interno bruto (PIB) y las manufacturas y los servicios comienzan a dominar la economía.

Con frecuencia, la producción de bienes y servicios es más eficiente en zonas con una elevada densidad de población, que disponen de una abundante reserva de mano de obra calificada, de una red de empresas complementarias: abastecedoras y de una masa crítica de clientes.

Por esta razón, un crecimiento económico sostenido va siempre acompañado de un proceso de urbanización (Gráfico 6.1).

Gráfico 6.1

La urbanización está estrechamente relacionada con el crecimiento económico



Los fenómenos de la globalización y la localización no han hecho que disminuya la importancia -ni el ritmo- del proceso de urbanización. La globalización promueve el crecimiento económico, que a su vez es la fuerza impulsora de la urbanización.

Ahora bien, las tecnologías de las comunicaciones y la información permiten actualmente a las empresas comercializar sus productos en países lejanos e incorporar a su cadena de producción a empresas ubicadas en el extremo del mundo. Ahora bien, si la globalización es digna de encomio precisamente por su capacidad para hacer que las distancias parezcan mucho menores, ¿por qué la urbanización sigue siendo una tendencia tan importante?

Aunque la globalización ofrece nuevas posibilidades de establecer vínculos en todo el mundo, también refuerza ciertas ventajas de la proximidad. Las empresas que compiten en la economía global (y sus proveedores) siguen beneficiándose considerablemente del acceso a buenas reservas de mano de obra, materiales, servicios y clientes. El resultado es que, con toda probabilidad, la globalización contribuirá a fomentar la urbanización. Esto es cierto en particular en los países en desarrollo cuyas ciudades ofrecen un acceso mucho mayor a las oportunidades que brinda la globalización.

El crecimiento de las poblaciones urbanas, tanto en las grandes capitales como en los pequeños municipios, fomenta la demanda de una mayor localización del poder político. Acrecienta las presiones sobre las instituciones nacionales de gobierno, alentándolas a adoptar las medidas descentralizadoras ya examinadas en el Capítulo 5.

En consecuencia, el éxito de la urbanización reviste una importancia todavía mayor. Cuando los gobiernos urbanos tienen el poder y la capacidad para aplicar un programa de medidas de desarrollo, pueden ayudar a sus ciudadanos a conectarse con la economía mundial. Esas ciudades se convierten entonces en eslabones fiables de la cadena de producción global, así como en metas atractivas para las inversiones extranjeras.

La urbanización es parte integrante del desarrollo, pero también plantea retos difíciles. En este capítulo se examinan las fuerzas económicas subyacentes de la urbanización, así como lo que los gobiernos nacionales deben y no deben hacer para fomentar el crecimiento económico urbano. Por otro lado, en el Capítulo 7 se trata de comprender qué es lo que hace que las ciudades sean habitables -en particular, servicios esenciales como la vivienda, el saneamiento y la infraestructura.

¿Qué hace crecer a las ciudades?

Unas ciudades saludables y dinámicas son parte integrante del crecimiento económico sostenido (Recuadro 6.1). A medida que avanza el desarrollo de los países, las ciudades representan una proporción cada vez mayor del ingreso nacional. Las zonas urbanas generan el 55% del producto nacional bruto (PNB) en los países de ingreso bajo, el 73% en los de ingreso mediano y el 85% en los de ingreso alto.

Los sectores de crecimiento de la economía -las manufacturas y los servicios se concentran por lo general en las ciudades, donde se benefician de economías de concentración y

amplios mercados de insumos, productos y mano de obra, y donde las ideas y los conocimientos se difunden con rapidez (2).

Recuadro 6.1

Ciudades y zonas urbanas: Algunas definiciones

En el presente Informe se emplean de forma intercambiable los términos *ciudades* y *zonas urbanas*. Estas son, según la definición oficial, concentraciones de trabajadores y sectores de producción no agrícolas. La mayoría de los países llama zonas urbanas a los asentamientos de 2,500 a 25,000 habitantes. La definición varía de un país a otro y ha cambiado con el tiempo. Si los criterios usados por China en su censo de 1980 se hubieran aplicado en el de 1990, el resultado habría sido una tasa de urbanización del país en los años ochenta de más del 50%, muy superior al 26% resultante con el criterio más estricto empleado en 1990. Una ciudad tiene determinada categoría jurídica (otorgada por el gobierno nacional o provincial), relacionada generalmente con estructuras administrativas o de gobierno local específicas. En la mayoría de los países, las grandes zonas urbanas son denominadas *zonas metropolitanas*, debido a que abarcan un área geográfica de asentamiento humano (que puede incluir ciudades jurídicamente definidas) dentro de la cual los residentes comparten oportunidades de empleo y determinados conjuntos de relaciones económicas.

Fuente: Mills, 1998; Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH), 1996.

La manera en que las ciudades gestionan el desarrollo, incluida la incorporación de nuevas industrias, es muy importante para determinar la tasa del crecimiento económico. Los gobiernos de los centros urbanos pueden fomentar el desarrollo económico o frenarlo. El examen del proceso de urbanización -las fuerzas de concentración y los incentivos a la ubicación que van dando forma a las ciudades- es un modo útil de determinar el papel que deben desempeñar los gobiernos.

Las economías de concentración, fuente de la eficiencia urbana

¿Por qué se concentra la actividad económica en las zonas urbanas, en las que los precios de los terrenos son a menudo entre 50 y 100 veces más elevados que a 50 ó 60 kilómetros más lejos? ¿Por qué tantas personas y empresas se establecen en las grandes zonas metropolitanas, donde el costo de la vida suele ser dos veces mayor que en las zonas urbanas más pequeñas? (3).

La respuesta sólo puede ser una: esos costos se compensan con creces gracias a los beneficios económicos que las ciudades ofrecen -beneficios que son generalmente resultado de economías de concentración.

La concentración incrementa la productividad de una amplia gama de actividades económicas en las zonas urbanas. Cuando las ciudades crecen, la productividad aumenta. En otras palabras, una empresa típica verá cómo su productividad pasa del 5 al 10% si el tamaño de la ciudad y la escala de la industria local se duplican (4).

También los salarios urbanos son más altos que los rurales -de dos a cuatro veces mayores en los países de ingreso mediano-, lo que demuestra los niveles más elevados de productividad obtenidos de las economías de concentración urbanas (5).

A lo largo de la historia, las zonas urbanas han sido más eficientes que las rurales debido a que las ciudades tenían mercados de insumos y productos de magnitud suficiente para servir a plantas industriales de buen tamaño y, por consiguiente, para aprovechar las economías de escala.

En las ciudades más pequeñas, las economías de escala de esas instalaciones se veían neutralizadas por los elevados costos del transporte hasta los consumidores o desde las fuentes de insumos. Sin embargo, la relación entre el tamaño de las plantas industriales y el de las ciudades ha desaparecido casi por completo. También han disminuido (y perdido gran parte de su importancia) los costos del transporte a medida que los servicios y las industrias livianas se han ido imponiendo en la economía mundial.

En una economía moderna, la ventaja del tipo de proximidad que las zonas urbanas ofrecen es que las empresas, sea cual sea su tamaño, pueden disfrutar de economías de escala y de diversificación. La existencia de una reserva común de mano de obra, materiales y servicios permite que empresas, grandes y pequeñas, se beneficien por igual de las economías de escala.

Las economías de diversificación surgen cuando la existencia de una actividad abarata la realización de otra actividad complementaria, al fomentar la diversidad de la oferta y la especialización entre las empresas (6). La proximidad facilita también la difusión de conocimientos. Las empresas próximas pueden beneficiarse mutuamente de sus respectivos conocimientos, a veces simplemente observando lo que hacen las otras.

Como demuestran los datos sobre las referencias a otras patentes, los flujos de información de hecho se deterioran con la distancia (7). Cuando las empresas se concentran en las ciudades, también bajan los costos de transacción, y muy especialmente los costos de búsqueda de trabajadores y de su acoplamiento a las oportunidades de empleo.

Las economías de concentración adoptan diversas formas. Los beneficios obtenidos cuando las empresas se establecen cerca de otras pertenecientes a la misma rama de actividad se conocen como economías de ubicación. Las ventajas derivadas de la proximidad a muchos agentes económicos diferentes reciben el nombre de economías de urbanización.

Datos provenientes de Brasil y la República de Corea demuestran los beneficios de las economías de ubicación. Si una empresa se traslada de un lugar compartido por 1.000 trabajadores empleados por empresas del mismo sector a otro lugar en el que hay 10.000 de esos trabajadores, la producción aumentará un 15% como promedio, en gran medida debido a que se amplía la reserva de trabajadores especializados y de insumos (8).

El que una industria obtenga mayores beneficios de las economías de urbanización y de ubicación depende de su capacidad de innovación. Las industrias nuevas y dinámicas se ubicarán probablemente en grandes centros urbanos, en donde pueden beneficiarse de los efectos de fecundación recíproca que proporcionan los diversos agentes económicos. Las industrias maduras y más antiguas se concentran en ciudades más pequeñas y especializadas, donde los costos de congestión son bajos y las economías de ubicación pueden ser elevadas.

Un último beneficio de la concentración en grandes zonas urbanas es que estos emplazamientos son menos vulnerables a las fluctuaciones de la economía debido a la diversificación de su base económica.

El empleo puede fluir de un sector a otro, manteniendo así bajo el nivel medio de desempleo (9). El número y la variedad de consumidores ofrecen a las empresas cierta protección, al permitirles aplicar la ley de las grandes cantidades a la administración, de inventarios (práctica que produce considerables ahorros). En cuanto a los consumidores, las grandes ciudades proporcionan una amplia variedad de servicios y de oportunidades de compras y diversiones. Las zonas rurales pueden aprovechar esas ventajas mediante el establecimiento de enlaces con el sector urbano (Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2 **Vinculaciones entre lo rural y lo urbano**

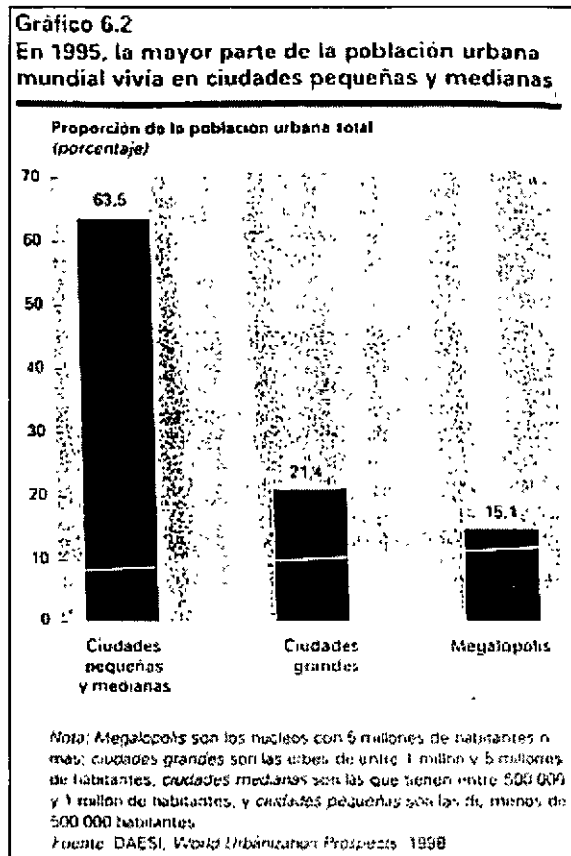
Las opiniones sobre los vínculos entre el desarrollo urbano y el rural han cambiado en el curso de los últimos 50 años. En el decenio de 1950 se consideraba que la urbanización era una alternativa deseable frente al exceso de población rural, en particular en zonas densamente habitadas en las que las perspectivas de aumento de la productividad agrícola parecían limitadas. La industria se consideraba la clave del crecimiento, pero con frecuencia este sector no conseguía crear suficientes empleos para los emigrantes de las zonas rurales a las ciudades. En consecuencia, los gobiernos, preocupados ante el creciente número de desempleados en las grandes ciudades, trataron a veces de restringir la migración rural-urbana, una política que tuvo el efecto de reducir el bienestar de los emigrantes.

En principio, las economías urbanas y rurales pueden disfrutar de una relación simbiótica. Las ciudades se benefician cuando la productividad agrícola aumenta; unas zonas rurales en crecimiento representan nuevos e importantes mercados para los servicios urbanos y los productos industriales. La mecanización y el uso de fertilizantes, plaguicidas y herbicidas impulsan la demanda de estos productos. El auge de la agricultura comercial incrementa la demanda de servicios de comercialización, transporte, construcción y finanzas, que los centros urbanos con frecuencia proporcionan. En África, cada \$1 de producto adicional del sector agrícola genera otro \$1,50 adicional de producto en el sector no agrícola. En Asia la cifra correspondiente es de \$1,80.

También las zonas rurales se benefician del crecimiento de las ciudades. Si éstas se encuentran próximas, constituyen mercados fáciles para las verduras y los productos lácteos, así como para productos rurales no agrícolas. Las industrias rurales suministran a menudo repuestos y componentes para las industrias manufactureras urbanas situadas en las cercanías. La urbanización puede también contribuir al aumento de la productividad rural a través de las transferencias de tecnología, los servicios educativos y la capacitación.

Sistemas de ciudades

A pesar de que la productividad es más elevada en las grandes zonas metropolitanas, casi un 65% de los residentes de zonas urbanas del mundo siguen viviendo en ciudades pequeñas y medianas (Gráfico 6.2).



Esta pauta es reflejo del grado de concentración que da mejores resultados para las empresas e industrias, así como de las clases de beneficios que la concentración proporciona. Las grandes zonas metropolitanas ofrecen a algunas empresas suficientes ventajas para justificar los altos costos de la mano de obra y los terrenos; en cambio, otras industrias encuentran bases más lucrativas en ciudades de menor tamaño.

Los países pueden abarcar una gama de ciudades de distinto tamaño y las variaciones concomitantes en los modelos de producción. Por otra parte, los efectos del tamaño de las ciudades en los trabajadores son con frecuencia mínimos.

Por lo general, un trabajador típico que vive en una ciudad pequeña en la que tanto los salarios como el costo de la vida son bajos se encuentra en una situación económica similar a la de otro que reside en una gran ciudad en la que los salarios y el costo de la vida pueden ser un 100% mayores (11).

Las zonas metropolitanas más grandes ofrecen una base económica amplia y diversificada para las industrias modernas de servicios y otros sectores innovadores que derivan ventajas

importantes de un entorno semejante. Por el contrario, las zonas metropolitanas pequeñas y medianas tienden a especializarse en la producción de bienes que se exportan fuera de la ciudad, concentrándose en un solo sector estandarizado de manufacturas o servicios, como metales primarios, elaboración de alimentos, textiles, pasta y papel, maquinaria o transportes.

Al especializarse en un solo conjunto de actividades, las zonas metropolitanas de menor tamaño aprovechan las economías de ubicación, sin incurrir en los costos de congestión características de las grandes metrópolis. Las ciudades especializadas crecen con las economías de escala y las vinculaciones locales en materia de insumos intermedios que sus actividades generan, así como con el tamaño de los mercados regionales y los atractivos propios de la ciudad.

La dinámica de la formación de ciudades

La relación entre la organización industrial de un país y su sistema de ciudades ayuda a explicar los modelos de urbanización emergentes. Durante las etapas iniciales de la industrialización de la mayoría de los países en desarrollo, es frecuente que las industrias modernas -en particular en sectores influidos principalmente por la ubicación de los consumidores- se agrupen en una o dos grandes zonas metropolitanas.

El primer emplazamiento de la concentración es normalmente la capital de la nación (Bangkok, Bogotá, Ciudad de México, Seúl, Suva (Fiji) y Yakarta) o una gran ciudad costera (Calcuta, Sao Paulo y Shanghai). Este agrupamiento permite reducir el consumo de unos recursos escasos y ayuda a las industrias a hacer frente a la escasez inicial de mano de obra especializada, conocimientos técnicos, servicios empresariales y financieros, e infraestructura moderna de telecomunicaciones y transportes.

Para los inversionistas y exportadores industriales extranjeros, la capital de la nación puede constituir un emplazamiento ideal para introducirse en el país y el mejor lugar para encontrar servicios modernos. Además, las capitales tienen la ventaja añadida de la proximidad a los responsables de las decisiones y las reglamentaciones gubernamentales (12).

A medida que el proceso de industrialización avanza, las actividades manufactureras comienzan a trasladarse a ciudades más pequeñas, fuera de la capital. Este cambio se produce porque los costos de la congestión aumentan y porque, hasta cierto punto, las ventajas de la concentración disminuyen a medida que la producción se estandariza en plantas industriales maduras.

La extensión de unas telecomunicaciones y unos transportes eficaces, la transferencia de los trámites burocráticos a las administraciones locales y la apertura de los mercados de capitales son también elementos que alientan el traslado de las industrias fuera de las grandes ciudades (Recuadro 6.3).

En el futuro, las fuerzas de la globalización, incluidas la liberalización del comercio y la integración financiera, seguirán reforzando la importancia de las economías de concentración de las zonas urbanas. Debido a que las empresas y los inversionistas internacionales buscan

emplazamientos accesibles y de bajo costo para sus plantas industriales, las redes de producción autóctonas serán esenciales para la competitividad de un país a escala mundial (13).

Recuadro 6.3
Dispersión de la industria en Corea

En Corea, la urbanización ha significado un aumento constante de la proporción de habitantes que vive en Seúl. Ahora bien, esta afirmación no tiene en cuenta el declive de la primacía de la capital en el sistema de ciudades del país y en su estructura industrial (véase el cuadro). Seúl crece, pero otras ciudades coreanas crecen con mayor rapidez. Aún más notable es el éxodo del empleo industrial de la zona metropolitana de Seúl hacia las zonas circundantes del extrarradio. En 1970, tres cuartas partes del empleo industrial provincial se encontraban en el Seúl metropolitano, pero esa proporción había bajado a un tercio en 1993. La industria comenzó a abandonar las zonas metropolitanas principales de Corea: Seúl, Pusán y Taegu—y sus ciudades satélites—a mediados del decenio de 1980, en tanto que la proporción de otras ciudades y zonas rurales en el empleo industrial nacional subió del 26% al 42% entre 1983 y 1993.

Esta tendencia se debió a modificaciones en las políticas gubernamentales. En los años setenta el Gobierno empezó a aplicar políticas destinadas a alentar la descentralización de la industria de la zona metropolitana de Seúl. Algunos elementos importantes de dichas políticas fueron los incentivos financieros a la reubicación; las órdenes directas de reasentamiento y la construcción de parques industriales. Pero, a pesar de que había fuerzas naturales del mercado que impulsaban a las empresas a abandonar Seúl, como los elevados niveles de salarios y alquileres, esas políticas iniciales tuvieron escaso efecto inmediato. La fuerte reglamentación gubernamental, con el consiguiente exceso de trámites burocráticos, hacía que las empresas se resistieran a trasladarse a un lugar que estuviere a más de 45 minutos en coche desde la capital, y en ese radio había solamente unos pocos parques industriales que funcionarían bien.

Al final hubo tres acontecimientos que contribuyeron al abandono de Seúl, Pusán y Taegu: primero, Corea liberalizó su economía en los primeros años del decenio de 1980, lo que redujo el papeleo burocrático que obligaba a las industrias a ubicarse en Seúl; segundo, en 1985 el Gobierno restableció la autonomía de las administraciones locales, permitiendo a éstas celebrar elecciones, imponer y recaudar impuestos; tercero, el gobierno realizó —y continúa realizando— fuertes inversiones en infraestructura de comunicaciones y en carreteras fuera de Seúl y Pusán.

Primacía de la zona metropolitana de Seúl
(Seúl, en porcentaje del total nacional)

	1960	1970	1980	1990
Población urbana				
nacional	34	41	38	33
Población nacional	9	17	22	25
Industria manufacturera	21	14

.. No disponible.

Fuente: Henderson, Lee y Lee, 1998; Henderson, 1998.

Las manufacturas hacen cada vez mayor hincapié en relaciones efectivas capital-trabajo altas y en materiales ligeros y de alta tecnología, a menudo en relación con insumos intermedios de servicios, tales como los de componentes lógicos ("software"), programación y diseño técnico, que pueden proporcionarse a distancia.

La transformación de Sydney en una ciudad de ámbito global entre 1971 y 1991 se tradujo en un aumento del 25% en la creación de empleo, así como en un desplazamiento radical hacia los servicios financieros y empresariales (14).

La apertura a la economía mundial hará que aumente la inestabilidad de las economías urbanas y que se acreciente la competencia entre ciudades de un mismo país.

Las ciudades que sean capaces de aprovechar una ventaja comparativa en bienes comerciables a nivel mundial registrarán un gran progreso, en tanto que las que hayan dependido de industrias protegidas se verán en dificultades.

Los cambios tecnológicos han acrecentado las economías de concentración en el pasado y deberán seguir haciéndolo en el futuro. El transporte ferroviario de cercanías, los automóviles y los sistemas metropolitanos de carreteras han contribuido conjuntamente al crecimiento urbano en los países industriales durante el siglo XX.

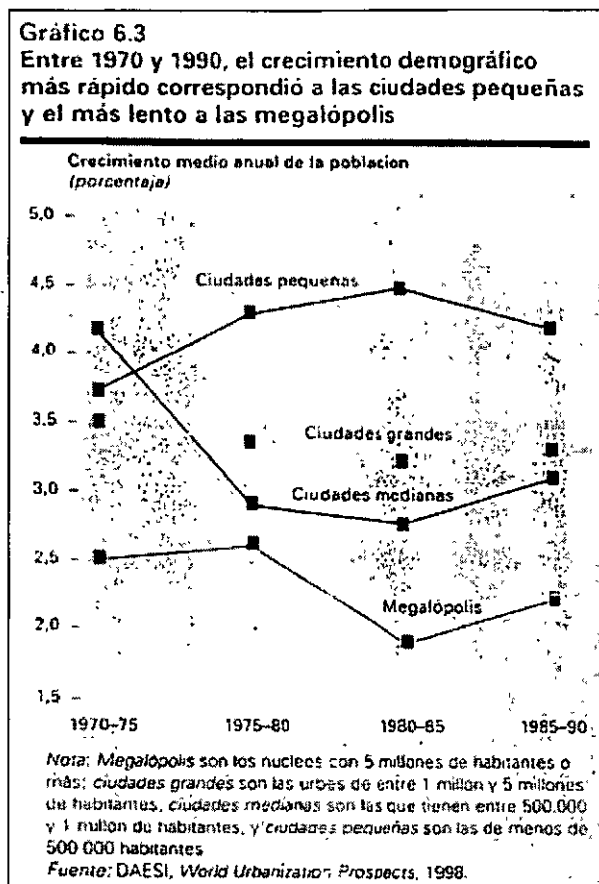
En el futuro, el capital humano de cada localidad y la acumulación de conocimientos influirán también en el tamaño de las ciudades.

Estimaciones correspondientes al período de 1940-90 indican que el aumento de una desviación estándar en el porcentaje de residentes con educación universitaria en una ciudad estadounidense tiene relación con el aumento del 20% en su tamaño, incluso después de tenidas en cuenta las tendencias del crecimiento y las características específicas de la ciudad (15).

Testimonios recientes indican que las telecomunicaciones son un complemento -no un sustituto- de la interacción personal directa (16).

Es posible que en un mundo de avances tecnológicos extraordinarios, uno de los mecanismos más eficaces para la transmisión de conocimientos y la realización de negocios siga siendo la proximidad geográfica.

La población urbana mundial seguirá residiendo en su mayor parte en ciudades de tamaño mediano y pequeño, ya que éstas crecen a un ritmo más rápido que las grandes zonas urbanas (Gráfico 6.3).



Ahora bien, el tamaño es algo relativo: en 1970 se consideraban de tamaño mediano las ciudades de 250.000 a 500.000 habitantes; ahora, las que tienen cerca de un millón. Lo mismo cabe decir de las ciudades grandes: en 1950, el promedio de habitantes de las 100 ciudades mayores del mundo era de 2,1 millones, mientras que en 1990 esa cifra se había elevado a más de 5 millones. En 1800 el número era de tan sólo unos 200.000 (18).

También el número de ciudades seguirá creciendo. En 1900 había en Estados Unidos 75 zonas metropolitanas, entendiendo por tales las que tenían más de 50.000 habitantes; en la actualidad son casi 350. A medida que crezcan esos centros urbanos, también aumentará el número de las concentraciones muy grandes.

En 1970 había en todo el mundo unas 163 zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes, mientras que ahora hay alrededor de 350 de esas zonas. La existencia en un país de más zonas metropolitanas significa que hay más centros de poder político que alimentan las fuerzas de la localización y elevan las exigencias de una buena administración urbana.

Función del gobierno nacional en el proceso de urbanización

Los gobiernos nacionales han tratado con frecuencia de influir en el ritmo de la urbanización o en la ubicación de los centros urbanos. A menudo, esos esfuerzos han consistido en tomar recursos de la agricultura para financiar la expansión de sectores económicos "modernos" -

por lo general las manufacturas- concentradas en las ciudades. Los trabajadores urbanos del sector formal gozaban de subsidios para la alimentación y la vivienda, así como de planes de pensiones y prestaciones de desempleo patrocinados por el Estado, en tanto que los habitantes de las zonas rurales recibían precios bajos por sus cosechas y tenían escaso acceso a las ayudas gubernamentales.

Estas medidas equivocadas, y otras semejantes, explican en parte por qué en África la urbanización no ha ido acompañada del crecimiento económico (Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4

África: Urbanización sin crecimiento

La urbanización suele estar asociada a un aumento del ingreso per cápita. Así ha ocurrido en Europa, América Latina y -más recientemente- en gran parte de Asia. La excepción ha sido África.

Entre 1970 y 1995, la población urbana de un país africano medio aumentó a un ritmo anual del 4,7%, en tanto que su PIB per cápita disminuía un 0,7% al año. Esta correlación negativa entre urbanización e ingreso per cápita es única, incluso en países pobres y en economías con tasas de crecimiento bajas. La industrialización no ha acompañado al auge del crecimiento urbano. Sólo un 9% de la fuerza laboral de África está empleada en la industria, en comparación con el 18% en Asia, región que ha registrado tasas comparables de urbanización. Las ciudades africanas, lejos de convertirse en motores del crecimiento y de la transformación estructural, son causa parcial y síntoma importante de la crisis económica y social que agobia a este continente¹⁹.

El modelo africano de urbanización sin crecimiento es, en parte, resultado de incentivos distorsionados que han alentado la emigración a las ciudades para acogerse a las subvenciones ofrecidas, y no en búsqueda de oportunidades de empleo más productivas. Las ciudades africanas han sido beneficiarias de unas políticas comerciales y de fijación de precios de los alimentos que favorecían a los consumidores urbanos en detrimento de los productores rurales. Si bien los programas de ajuste estructural iniciados a mediados de los años ochenta eliminaron muchas de las distorsiones, en los decenios anteriores ya habían provocado niveles excesivos de emigración del campo a la ciudad. Es también posible que el deterioro de la seguridad física o económica en las zonas rurales esté impulsando la emigración en busca de la relativa seguridad de las ciudades. A lo largo de los años, las guerras y los disturbios civiles han llevado a millones de habitantes de Angola, Liberia y Mozambique a huir hacia las ciudades. En Mauritania, la población de Nuakchot se duplicó en un solo año de sequía a mediados del decenio de 1980.

En otros casos, los gobiernos, alarmados ante el creciente número de habitantes subempleados y sin vivienda decorosa hacinados en la periferia de las ciudades, han intentado detener el proceso de urbanización.

En Indonesia se detuvo a los ocupantes ilegales y se les llevó en camiones de nuevo al campo; China, la Unión Soviética y Viet Nam implantaron sistemas de permisos que restringían la migración del campo a la ciudad, y en la India se prohibió prácticamente a las empresas industriales establecer nuevas fábricas en las grandes ciudades o en sus cercanías.

Las políticas encaminadas a cortar el crecimiento de la población urbana en gran medida han fracasado. Los esfuerzos de Indonesia por expulsar a los inmigrantes no lograron su propósito y fueron más tarde interrumpidos, y en China, la Unión Soviética y Viet Nam hubo considerables migraciones internas a pesar de los controles a los movimientos de la población.

Lo que sí hicieron esas actividades, sin embargo, fue imponer costos significativos tanto a los ciudadanos que querían emigrar como a la economía. Hay pruebas abrumadoras que demuestran que cuando los pobres emigran lo hacen reaccionando en forma eficiente a incentivos económicos -sobre todo salarios más altos- y que, por lo general, están en mejor situación después de su traslado.

Los intentos de detener la emigración impiden a los pobres mejorar su situación económica y pueden, además, imponerles otros costos. Por ejemplo, los límites a la emigración a Dar es Salaam han dejado a los pobres más expuestos a extorsiones por parte de funcionarios corruptos (20).

Los gobiernos han distorsionado también el crecimiento urbano seleccionando emplazamientos de las industrias estatales y creando zonas económicas especiales -decisiones dictadas muchas veces por consideraciones políticas, más que económicas.

La industria siderúrgica brasileña de propiedad estatal se ubicó cerca de Sao Paulo y Río de Janeiro, ciudades políticamente influyentes, y no cerca de la fuente de las materias primas, en el estado de Minas Gerais (donde han escogido su emplazamiento los productores siderúrgicos privados). La decisión del Brasil de ubicar las industrias siderúrgicas, altamente contaminantes, en el centro de la mayor concentración humana del país (el Gran Sao Paulo), no sólo hizo más costoso el transporte, sino que tuvo también elevados costos humanos (21).

Los países que crean zonas especiales de desarrollo mediante la oferta de regímenes arancelarios favorables fomentan la concentración de la actividad económica en un lugar privilegiado, a expensas de otros. Por ejemplo, si la liberalización del comercio se introduce primero en la zona costera de un país, las regiones del interior pueden encontrarse en desventaja permanente.

Tales políticas fomentan sociedades duales, con ciudades cosmopolitas en la costa y zonas empobrecidas en el interior. Las poblaciones costeras que fueron las primeras beneficiarias de la política de "puertas abiertas" de China han mantenido su ventaja a pesar de haberse abolido hace tiempo su régimen especial (22).

De igual modo, si la difusión de la tecnología o la liberalización de los mercados de capitales se circunscriben a ciertas zonas, éstas serán las que tengan una ventaja permanente frente a las demás del país.

La centralización burocrática es otra variedad, más sutil, de distorsión inducida por el Estado que puede influir en la elección de emplazamiento de nuevos centros de producción. Las reglamentaciones gubernamentales, en especial las que rigen las licencias de exportación e importación y los mercados de capitales, afectan a la vida económica de las empresas.

A los burócratas del gobierno central les gusta mantener un control estricto de los procedimientos de asignación de licencias o préstamos, pero si esos trámites están excesivamente centralizados, se producirán distorsiones llegado el momento en que las empresas hayan de decidir dónde emplazar las plantas de producción.

Los productores tienden a ubicarse en las capitales y otros centros burocráticos a fin de poder ocuparse con eficacia de los trámites y papeleos (23). A comienzos del decenio de 1980 Indonesia liberalizó los mercados de capitales y de exportación-importación, creando así nuevas oportunidades para las empresas pequeñas y medianas, pero las funciones de concesión de permisos siguieron estando muy centralizadas, por lo que aumentó la concentración de empresas de esa índole en las zonas metropolitanas mayores (24).

El lamentable historial de los esfuerzos realizados hasta ahora por los gobiernos para evitar la emigración de campo a las ciudades o para dirigir el crecimiento urbano hacia determinados emplazamientos lleva a una sencilla conclusión: los gobiernos no están capacitados para decidir dónde deben ubicarse las unidades familiares o las empresas.

La función más útil que pueden desempeñar los gobiernos nacionales es la de esforzarse por proporcionar un entorno conducente al crecimiento económico con independencia de la ubicación. Es posible que las políticas macroeconómicas que promueven la estabilidad de los precios y las instituciones nacionales que permiten que las empresas y las familias ejecuten contratos vinculantes sean los elementos más importantes para la creación de un entorno propicio al crecimiento, y los gobiernos nacionales están facultados para ofrecerlos (25).

En cuestiones de ubicación, la mejor política estatal es establecer unas reglas de juego uniformes, de modo que tanto las ciudades grandes como las pequeñas y las zonas rurales puedan competir entre sí en igualdad de condiciones.

Ahora bien, el seguimiento de esa política supone algo más que la simple eliminación de las subvenciones y las ventajas fiscales. Son muchas las decisiones gubernamentales tales que tienen consecuencias espaciales inevitables, en particular las relativas al lugar de emplazamiento de grandes obras públicas de infraestructura, bases militares y empresas estatales.

A medida que el proceso de urbanización se extiende en un país, las inversiones en infraestructura pública deben seguir. Los productores industriales ubicados en ciudades remotas y en zonas fuera de las ciudades requieren telecomunicaciones interregionales, carreteras y electricidad para poder producir de forma competitiva, trasladar sus productos a los mercados importantes y comunicarse con compradores y vendedores.

El gobierno nacional tiene un papel fundamental en las decisiones de efectuar o no esas inversiones, o cuándo hacerlas. Una dificultad es que las industrias estatales centralizadas o las empresas establecidas pueden oponerse a las inversiones en infraestructura en el interior por miedo a la competencia, y otra complicación puede ser que el gobierno central no comprenda bien cuáles son las necesidades de esas regiones del interior.

En Corea, las industrias comenzaron a descentralizarse a finales del decenio de 1980, después de que el gobierno hiciera enormes inversiones en comunicaciones y transportes en

regiones fuera de los centros urbanos y restableciera la autonomía de las administraciones locales.

En principio, un gobierno centralizado puede establecer unas reglas de juego uniformes para las decisiones relativas a la ubicación. En la práctica, sin embargo, para resistir las presiones de quienes desean concentrar las inversiones en la principal ciudad se requieren mecanismos institucionales que den a otras regiones voz y voto en el proceso de asignación.

En la actualidad, los gobiernos centrales se ven presionados a descentralizar el poder de decisión y los recursos en favor de las administraciones subnacionales, como se ha examinado en el Capítulo 5.

En un régimen descentralizado, la función del gobierno central en lo que respecta al desarrollo urbano ya no incluye la eliminación de los sesgos espaciales característicos de un sistema centralizado de asignación de inversiones. Lo que ese gobierno central tiene que hacer, en las nuevas circunstancias, es ofrecer la estructura institucional necesaria para la descentralización y la coordinación entre todos los niveles de gobierno.

Políticas locales para el crecimiento económico urbano

Para que las ciudades puedan aprovechar las ventajas de la concentración, deben ser un lugar atractivo y eficiente para los negocios. En la presente sección se consideran tres elementos intersectoriales de esta estrategia: el financiamiento de las inversiones en infraestructura, la política de utilización de la tierra y el espíritu empresarial municipal. En el Capítulo 7 se analizan algunas políticas específicas para los sectores de abastecimiento de agua, saneamiento y vivienda.

Financiamiento de las inversiones

Las ciudades han de invertir en infraestructura para poder proporcionar los servicios básicos necesarios para el crecimiento económico. Las presiones en favor de la inversión serán especialmente intensas durante el período de transición a la urbanización -es decir, en los años de rápido crecimiento de la población urbana alimentado por la emigración del campo a la ciudad.

En los últimos decenios, el auge del gasto en infraestructura ha corrido paralelo al crecimiento urbano, pero, para absorber a los 2.400 millones de nuevos residentes urbanos previstos a lo largo de los próximos 30 años se necesitarán nuevas inversiones en vivienda, agua y saneamiento, transportes, energía eléctrica y telecomunicaciones, y estas necesidades de inversión en infraestructura se añaden al atraso en esta materia que ya afecta gravemente a las ciudades del mundo.

Sólo el suministro universal de servicios de agua y saneamiento a las ciudades de los países en desarrollo representará casi un 5% del PIB de esos países (26).

¿Financiamiento público o privado? No todo el financiamiento necesario para las inversiones tiene que provenir del gobierno, ya que hay otras fuentes disponibles. La vivienda, que representa alrededor del 30% de la formación bruta de capital en muchos países pobres

(incluidos los costos internos de abastecimiento de agua, saneamiento, electricidad y medios de acceso), se financia a menudo con fondos privados (27).

En los países industriales con frecuencia se exige a los constructores que proporcionen la infraestructura de la urbanización, cuyos costos se incorporan al precio de las viviendas acabadas y, en última instancia, se financian a través del mercado hipotecario. En los países en desarrollo, las familias pobres y de ingreso bajo tienen que financiar sus viviendas con los ingresos ordinarios, y van agregando espacio e infraestructura a medida que sus medios lo permiten.

En ambos casos, el capital se moviliza y asigna con independencia del Estado. El sector privado puede también financiar los costos externos de las redes de abastecimiento de energía eléctrica, agua y telecomunicaciones.

De hecho, cada vez más las empresas privadas firman contratos para la construcción de esa infraestructura y, con frecuencia, en ellos se incluyen cláusulas sobre el financiamiento de la ampliación o el mejoramiento de dichas redes en el futuro.

No obstante, seguirá habiendo necesidad de infraestructura financiada con fondos públicos. En el caso de las calles, la recuperación de costos es difícil; en el de la infraestructura social, no es conveniente.

Estimaciones recientes sobre la India indican que las inversiones urbanas requerirán un volumen de fondos públicos equivalente a casi un 2% del PIB, a pesar de que se prevé que la parte del financiamiento de la infraestructura correspondiente al sector privado aumentará de su nivel actual del 25% a un 45% en el año 2006.

¿Financiamiento central o local? En la mayoría de los países en desarrollo, tradicionalmente han sido los gobiernos centrales los que han movilizado los recursos destinados a infraestructuras públicas, a través de impuestos y empréstitos internos, sistemas de ahorro forzoso, deuda externa y asistencia de los donantes.

Los fondos así obtenidos los han gastado directamente los ministerios centrales o las empresas estatales. Sin embargo, las presiones a favor de la descentralización están modificando este modelo, a fin de permitir que los políticos de niveles subnacionales adopten decisiones relativas a inversiones.

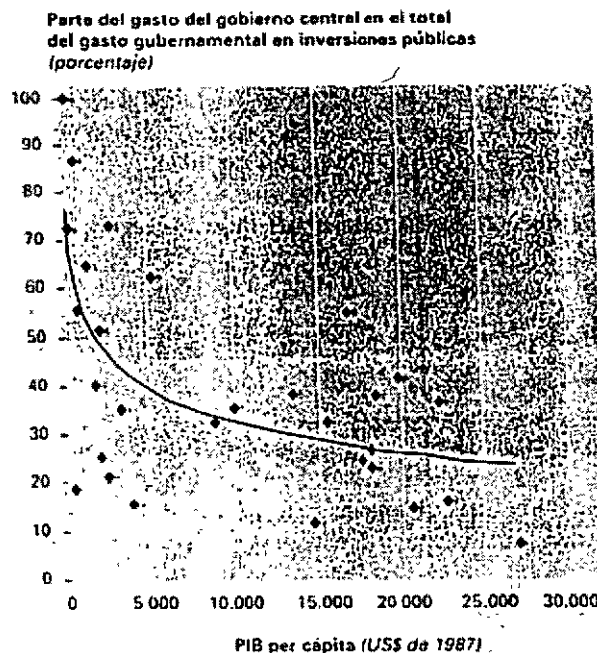
Hay sólidos argumentos económicos que aconsejan confiar tales decisiones de inversión en infraestructura a las autoridades subnacionales. Cuando es el gobierno central el que decide los gastos, es posible que la asignación entre las distintas ciudades se haga en forma arbitraria y que se corren los vínculos entre inversión, exploración y mantenimiento (28).

Por el contrario, las municipalidades que tienen control sobre las decisiones de inversión pueden responder mejor a las prioridades locales.

Parece que los países de ingreso alto han encontrado convincente este argumento; la participación del gobierno central en el gasto en inversiones públicas es por lo general inferior al 50% en los países con un PIB per cápita de más de \$5.000.

Normalmente, el crecimiento del PIB per cápita tiene relación con una participación descendente del gasto del gobierno central en inversión pública (Gráfico 6.4).

Gráfico 6.4
Cuanto mayor es el nivel de desarrollo de los países, menor es la parte del gobierno central en el total de la inversión pública



Nota: En la muestra se incluye todos los países en desarrollo e industriales en los que pudo calcularse la parte de la inversión del gobierno central en el total de la inversión pública a mediados de los decenios de 1980 y 1990.

Fuente: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1998; Banco Mundial, *World Development Indicators*, 1998.

Las administraciones locales pueden financiar sus nuevas responsabilidades de varias maneras. Los recargos en concepto de urbanización, los cargos por conexión y los ingresos de impuestos locales permiten obtener fondos que luego podrían invertirse (29).

Pero aunque esos recursos pueden hacer una aportación significativa al financiamiento de las inversiones, en particular en ciudades de crecimiento lento, quizás no sean suficientes para financiar todas las inversiones en infraestructura necesarias cuando la transición urbana alcanza su punto máximo.

En ese caso la financiación mediante endeudamiento puede ser necesaria y sensata desde el punto de vista financiero. Las carreteras, las escuelas y las redes de tuberías tienen una vida útil prolongada, y la deuda puede extender los costos durante todo ese tiempo. Ahora bien, ¿cuáles son las opciones de empréstito a disposición de las administraciones locales? En los países industriales se han encontrado dos: los bonos y los fondos municipales.

Bonos municipales. En los Estados Unidos y en el Canadá, las administraciones subnacionales dependen del mercado de bonos. En los dos países, el volumen de emisiones

de bonos de dichas administraciones alcanza actualmente más de 7,4 billones de dólares (30).

El financiamiento mediante bonos es factible porque esas dos naciones tienen mercados de capitales bien desarrollados, y porque su historial de estabilidad macroeconómica ha hecho que los inversionistas privados estén dispuestos a adquirir los compromisos financieros a largo plazo que las inversiones en infraestructura requieren.

Los inversionistas conocen y confían en las leyes y procedimientos que rigen los incumplimientos y las quiebras. Las normas sobre libre acceso a la información y los intermediarios del mercado (como las agencias de clasificación de créditos y de seguros de bonos) ayudan a los inversionistas a calibrar la información sobre el riesgo de sus inversiones.

Por su parte, los gobiernos municipales tienen historiales financieros bien establecidos y, a la vez, autonomía para reaccionar frente a las nuevas circunstancias financieras, en lugar de simplemente declararse en quiebra.

Muchos de los países en desarrollo reúnen pocas de esas condiciones. Una larga historia de inestabilidad macroeconómica hace que sean extremadamente arriesgados los compromisos financieros a largo plazo. La información sobre posibles prestatarios no es fiable, y el marco jurídico necesario para ofrecer a los inversionistas recurso en caso de incumplimiento está poco desarrollado y a menudo no se ha puesto a prueba.

En esos países, los gobiernos municipales son considerados -acertadamente, en muchos casos- como prestatarios especialmente poco atractivos, debido a su falta de autonomía para incrementar los ingresos o reducir los gastos, en particular los de personal. Aún más, las administraciones locales a menudo no tienen un compromiso político creíble respecto de las obligaciones financieras a largo plazo.

En esas condiciones, aun cuando haya disponibilidad de capital privado a largo plazo, los gobiernos municipales por lo general sólo pueden obtener préstamos a un tipo de interés muy alto, y aún así ello es dudoso.

A pesar de estas deficiencias, en muchos países en desarrollo están surgiendo mercados de bonos municipales. En América Latina, entre 1991 y 1998 hubo 52 municipalidades y provincias que tuvieron acceso a los mercados de capitales (31). Al mercado de bonos municipales de Asia se le calcula un volumen de 477.000 millones de dólares.

Todas las ciudades checas de más de 100.000 habitantes han emitido bonos municipales, lo que ha permitido que la proporción de inversiones de las municipalidades checas continúe representando más del 38% de sus presupuestos, a pesar de los drásticos recortes en las transferencias de capital del gobierno central. La firma Standard and Poor's ha otorgado a Praga y Ostrava la clasificación "A" para sus bonos en divisas. También Polonia, Rusia, Sudáfrica y Turquía tienen mercados de bonos municipales.

Los mercados emergentes de bonos municipales tienen un historial poco brillante. De forma muy parecida a lo que ocurrió con el mercado de bonos de Estados Unidos en el siglo XIX,

los años iniciales se han caracterizado por los incumplimientos. Tanto Ankara como Estambul han incumplido las obligaciones de su deuda en bonos, y muchos estados del Brasil también las han incumplido o han conseguido que las asumiera el gobierno nacional (véase el estudio sobre el Brasil del Capítulo 8).

No obstante, los gobiernos están tomando medidas para acrecentar la confianza de los inversionistas. Polonia, por ejemplo, está considerando la adopción de una ley de quiebras municipales y la imposición de controles sobre el volumen de la deuda de los gobiernos subnacionales.

Fondos y bancos municipales. La otra fuente de financiamiento a largo plazo en los países industriales es la representada por los bancos municipales o los fondos de desarrollo municipal (FDM), mecanismos con fuerte arraigo y buenos resultados en el pasado en Europa occidental. Los FDM europeos (el Crédito Local de Francia, el Banco de Crédito Local en España y el Public Works Loans Board de Gran Bretaña) se fundaron en respuesta a la resistencia de los mercados de capital privado a facilitar crédito a largo plazo a las municipalidades pequeñas.

En sus años iniciales, muchos de esos fondos fueron financiados por los gobiernos centrales; éstos, de hecho, usaban su excelente clasificación crediticia para obtener dinero barato en los mercados de capitales y después prestar los fondos a las municipalidades a través de los FDM. Más recientemente, han surgido FDM en todo el mundo en desarrollo.

Con un FDM, el riesgo del incumplimiento municipal recae en último término sobre el gobierno central. En consecuencia, algunos gobiernos han actuado como inversionistas diligentes e imponiendo normas de préstamo prudentes y estrictos calendarios de reembolso. Cuando no se adoptan estas cautelas, los niveles de incumplimiento son elevados. Un mecanismo para alentar esa actitud prudente es distribuir el riesgo con el sector privado.

Con el programa FINDETER de Colombia, los bancos privados emiten todos los préstamos municipales y soportan la totalidad del riesgo de incumplimiento. El gobierno funciona como banco de segundo nivel, proporcionando liquidez pero sin asumir riesgos.

De ese modo, el gobierno está expuesto solamente al riesgo de que el propio banco de emisión quiebre. La República Checa tiene un programa similar (32), y muchos FDM europeos están recurriendo al mercado para financiar sus operaciones y se encuentran actualmente en proceso de privatización.

Las condiciones existentes en cada país determinarán si el mecanismo más adecuado son los bonos o los bancos. Ambos pueden funcionar simultáneamente, como lo hacen en el Reino Unido. El reto es no elegir entre ellos, sino más bien crear un entorno que ofrezca a los gobiernos municipales oportunidades e incentivos para convenirse en prestatarios solventes.

En un entorno semejante se hace hincapié en la estabilidad macroeconómica, un marco jurídico que defina los derechos y recursos de prestamistas y prestatarios, y la formación de un nutrido grupo de prestatarios solventes. Los gobiernos centrales deben ocuparse especialmente del marco jurídico relativo a los empréstitos municipales, incluidos los procedimientos de quiebra para las municipalidades.

Tienen que adoptar medidas para resistir las presiones de recurrir a los créditos de emergencia gubernamentales (véase el Capítulo 5). Por último, han de hacer cuanto esté a su alcance para acrecentar la solvencia municipal mediante la estabilización de las transferencias intergubernamentales y la eliminación de normas y reglamentos sin fundamento, que limitan la flexibilidad de los gobiernos municipales para adoptar decisiones en materia de gastos.

Las administraciones locales, por su parte, pueden mejorar su atractivo para los prestatarios mediante la instauración de prácticas confiables, de auditoría y de libre acceso a la información que sean compatibles con normas internacionales.

Pueden también mejorar la calidad de sus garantías permitiendo al gobierno central deducir el servicio de la deuda directamente de las transferencias intergubernamentales, o la utilización de un impuesto específico u otra fuente de ingresos para atender dicho servicio.

En los contratos de préstamo se puede especificar que el pago del servicio de la deuda será prioritario o que se prohíbe la obtención de nuevos empréstitos respaldados por la misma fuente de ingresos hasta la cancelación de la deuda, o ambas cosas. Sin embargo, los actos son más elocuentes que las palabras, así que la prueba más convincente que un gobierno municipal puede ofrecer a los posibles prestamistas es un historial crediticio prolongado y sin mácula (33).

El uso de la tierra

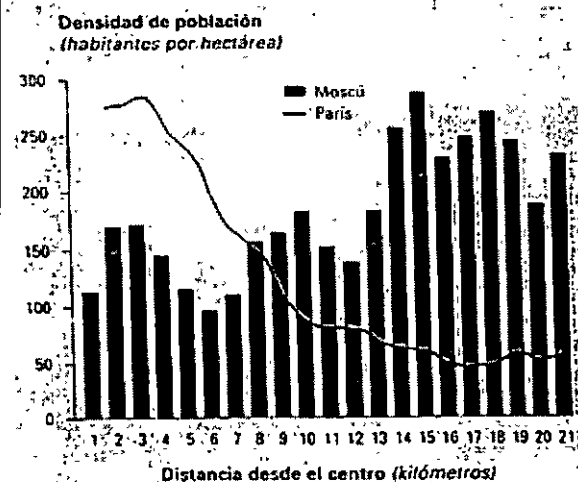
Las empresas y los hogares deben tener posibilidad de decidir de manera eficiente su emplazamiento dentro de las ciudades. La libertad de movimiento, o su carencia, influyen profundamente en el crecimiento económico urbano. Por definición, las economías de concentración exigen proximidad: de unas empresas con otras y de los hogares con respecto a los lugares de empleo. Para que las empresas y las unidades familiares puedan ir adoptando unas pautas de ubicación eficientes, es preciso que exista un mercado inmobiliario activo en el que los precios de la tierra reflejen los diferentes valores económicos de los diversos emplazamientos (Recuadro 6.5).

Recuadro 6.5
Desarrollo urbano y mercados inmobiliarios

En la mayoría de las ciudades del mundo se repite un mismo modelo espacial de actividad económica. La mayor parte de la actividad se aglomera densamente cerca del centro de la ciudad y disminuye con la distancia. La concentración de la actividad comercial en los grandes rascacielos del centro se debe a economías de escala (efectos de desbordamiento e intercambios de información) y a los bajos costos de las transacciones y los transportes. Los sistemas de transporte público y los servicios públicos funcionan también más eficientemente en zonas con gran densidad de población. Algunos hogares, en especial los que no tienen hijos, se agrupan cerca del centro de la ciudad, en altos edificios de apartamentos, con objeto de reducir al mínimo el tiempo de los desplazamientos al lugar de trabajo y a las distracciones que se ofrecen en el centro. Los precios de la tierra reflejan esas pautas de densidad, y disminuyen conforme uno se aleja hacia la periferia. Los elevados precios de la tierra cerca del centro de la ciudad reflejan las muchas ventajas de vivir en esa zona, así como la correspondiente demanda de espacio para oficinas, viviendas y locales comerciales. La disminución de los precios en los lugares más alejados se debe a sus desventajas comparativas -menos posibilidades de economías de escala y desplazamientos más largos hasta el trabajo. Así pues, las fuerzas del mercado tienden a llevar a las ciudades hacia un aprovechamiento eficiente

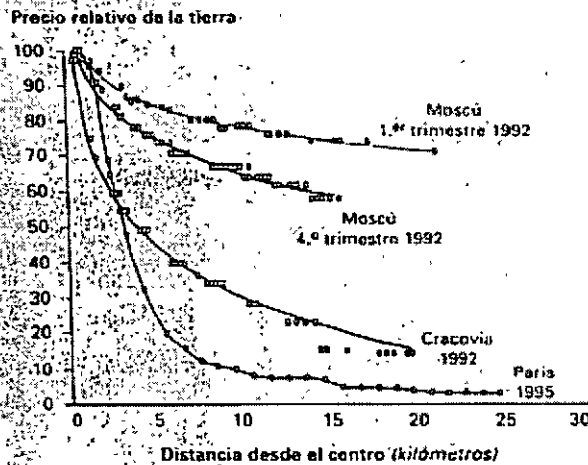
de la tierra, que es (en ausencia de obstáculos geográficos) menos intensivo a medida que aumenta la distancia del centro de la ciudad. En París, la densidad de población residencial disminuye de forma constante conforme aumenta la distancia del centro de la ciudad y los precios de la tierra siguen la misma pauta. Moscú, sin embargo, parece contradecir el modelo común: su curva de densidad es ascendente, no descendente. Sucede que las densidades de Moscú fueron determinadas no por las fuerzas del mercado, sino por asignaciones planificadas que no tuvieron en cuenta los beneficios de la proximidad al centro ni la demanda de esos emplazamientos. Ahora es probable que la fijación de precios de mercado haga cambiar el modelo de utilización de la tierra en las antiguas ciudades socialistas. La curva de los precios de la tierra en Moscú, que era relativamente plana en el primer trimestre de 1992, ya había comenzado una trayectoria ascendente dos trimestres más tarde. En Cracovia, que había decidido poco antes dejar los precios de la tierra en manos del mercado, la curva es considerablemente más empinada. Es probable que, a medida que las fuerzas del mercado se afianzan, ambas ciudades empiecen a mostrar curvas de densidad de población muy inclinadas semejantes a las de las ciudades occidentales eficientes, en las que la actividad económica se agrupa en las zonas centrales.

En París, la densidad demográfica disminuye a medida que aumenta la distancia del centro; en Moscú, ocurre al revés



Fuente: Bertaud y Renaud, 1997.

En Moscú y Cracovia los precios de la tierra empiezan a asemejarse a los de las ciudades occidentales



Fuente: Bertaud y Renaud, 1997.

Los gobiernos regulan el funcionamiento de los mercados de la tierra de distintas maneras. El enfoque más radical es la prohibición total de un mercado inmobiliario y la adopción por decreto de las decisiones de ubicación. Las ciudades de la antigua Unión Soviética y de Europa oriental estaban diseñadas de esta manera.

En las economías de mercado, el mecanismo más común para controlar la utilización de la tierra es la zonificación, en virtud de la cual se suelen asignar diversos usos -residencial, venta al por menor, comercial, industrial y mixto a la tierra en distintas partes de la ciudad.

Puede también dictaminarse la intensidad de uso, mediante la imposición de límites máximos o mínimos al tamaño de las parcelas, a la superficie construida o a la proporción entre superficie construida y superficie total.

La zonificación tiene por finalidad coordinar las configuraciones privadas de uso de la tierra con la porción pública del mercado, donde se encuentran las carreteras y los puertos. También tiene por objeto reducir los efectos externos de los distintos usos, por ejemplo, aislando los vertederos de las zonas residenciales.

Pero incluso la zonificación puede llevarse demasiado lejos. Si las actividades manufactureras se aíslan de las zonas residenciales, los trayectos de la casa al trabajo se hacen difíciles y costosos para los trabajadores industriales. Unas normas excesivamente exigentes para las urbanizaciones residenciales impulsan al alza los costos de las viviendas, forzando a las familias de ingresos bajos a vivir lejos de los centros de empleo.

La zonificación puede también ser demasiado estática; las ciudades cambian, pero la reelaboración de los planos de utilización de tierras puede ser un proceso lento. A mediados del decenio de 1970 Malasia adoptó la Town and Country Planning Act of Britain and Wales, imponiendo con ello un sistema rígido de planificación diseñado para un país de crecimiento lento a una economía de crecimiento rápido.

El impacto fue inmediato: la oferta de viviendas en Kuala Lumpur se hizo inelástica y sus precios aumentaron a una tasa dos o tres veces superior a la del crecimiento económico, alcanzando niveles cinco a seis veces mayores que el ingreso anual medio. En Bangkok, donde los reglamentos de la zonificación son más liberales, los precios de la vivienda son sólo dos o tres veces mayores que el ingreso anual medio (34).

También los gobiernos influyen en la ubicación de la actividad económica a través de su control sobre la tierra de propiedad pública y los sistemas de transpone. Hasta un 50% de los terrenos urbanos es de dominio público, incluidos los caminos, las carreteras, las aceras o veredas, los parques y los edificios e instalaciones públicos.

La manera en que el gobierno elija utilizar la porción pública de los terrenos urbanos determinará la configuración espacial de una ciudad: ubicación de la industria, mayor o menor congestión de la ciudad, densidad de las barriadas y evolución de la municipalidad. Las ciudades crecen por medio de adiciones progresivas de corredores de transportes y carreteras de circunvalación que permiten que la actividad económica se extienda en círculos más o menos concéntricos.

La falta de ampliación de los servicios de transporte hace que se retrase el traslado de las personas y las industrias desde los centros urbanos hacia las afueras, lo que da por resultado unas ciudades extremadamente densas, con condiciones de vida deficientes y costos salariales y de tierras no competitivos. Cuando Yakarta construyó por fin carreteras de peaje hacia el espacio rural adyacente a finales del decenio de 1980, la densidad de población en el centro de la ciudad bajó de 42.000 habitantes por kilómetro cuadrado en 1980 a 30.000 en 1990.

Al mismo tiempo, los barrios residenciales en torno a Yakarta, donde los costos salariales eran un 25% inferiores a los del centro de la ciudad, consiguieron que su parte en el empleo industrial formal de la zona metropolitana subiera del 44% en 1985 al 65% en 1993.

Los gobiernos influyen en la utilización eficiente de la tierra de un tercer modo: a través de su papel como depositarios de los títulos de propiedad. Para funcionar bien, los mercados inmobiliarios requieren procedimientos de escrituración y registros de propiedad bien llevados, de modo que los derechos de propiedad estén claramente establecidos y que se registren todas las transacciones.

De lo contrario, se obstaculiza la urbanización o mejoramiento de tierras por el sector privado, ya que se pondría en peligro el beneficio que las empresas de construcción y los individuos podrían obtener mejorando unos terrenos.

Cuando una ciudad tiene un sector informal en el que los derechos de uso de la tierra no son seguros, la reconversión se hace aún más difícil. Por último, los planificadores urbanos necesitan información actualizada sobre la utilización y las transacciones de tierras a fin de poder diseñar y llevar a la práctica unos planes de utilización de la tierra eficaces.

Municipios y espíritu de empresa

En 1996, unos altos funcionarios del estado indio de Gujarat acudieron al Foro Económico Mundial para entrevistarse con el presidente de la General Motors y convencerle de que su estado era el lugar ideal para una planta de producción de automóviles.

A comienzos del decenio de 1980 sólo dos estados de los Estados Unidos tenían oficinas comerciales en el extranjero; a finales de ese mismo decenio eran ya 40, y actualmente hay más estados con oficinas comerciales en Tokio que en Washington (35).

En un mundo que se caracteriza por una globalización y urbanización cada vez mayores, las administraciones subnacionales están promocionando sus territorios en el extranjero, tratando de multiplicar las oportunidades de innovación y cooperación. ¿Pueden los gobiernos municipales convenirse en agentes estratégicos que influyan en la posición de sus ciudades -e incluso de sus países- en la jerarquía urbana mundial? Con planificación y apoyo adecuados, la respuesta parece ser afirmativa (Recuadro 6.6).

Recuadro 6.6

Regionalismo y desarrollo económico local: Enseñanzas de Europa

Los años ochenta fueron testigos de la defunción, al menos en Europa, de las políticas industriales impuestas desde arriba, así como de su pariente territorial: las políticas de desarrollo económico regional. En los primeros años del decenio de 1990 no quedaba ya en Europa ni una sola política industrial nacional y eran escasas las políticas regionales decididas a nivel nacional.

Hay dos factores que explican la desaparición de las políticas regionales impuestas por los gobiernos centrales. En primer lugar, tradicionalmente habían seleccionado industrias en crisis. En segundo término, las administraciones regionales aborrecían las políticas nacionales que afectaban a sus economías, y se quejaban de que casi nunca se consultaba a las autoridades locales. El resultado ha sido una disminución del gasto en iniciativas de desarrollo local pero una mayor intervención en la utilización de esos fondos.

La mayor participación de las regiones en los planes de desarrollo resultó ciertamente en algunas guerras de ofertas para atraer empresas, pero también llevó a mejoras estratégicas. Irlanda es un buen ejemplo de esos cambios. El programa irlandés surgió de la crisis económica nacional de mediados de los años ochenta, que se caracterizó por graves niveles de desempleo de larga duración y los males sociales concomitantes. Las medidas del gobierno central para afrontar la crisis eran evidentemente inoperantes, y las presiones presupuestarias estaban forzando a una reconsideración de las políticas sociales.

De este dilema surgió el nuevo 'pacto social' irlandés, que creó centros descentralizados para los desempleados, administrados por juntas integradas por representantes de las administraciones locales, los organismos de capacitación y la oficina del Primer Ministro. Los centros sirven como vehículos para reorientar la asistencia social, a fin de centrarla en los grupos más vulnerables e implementando con ellos los recursos disponibles para el desarrollo económico. Como complemento de los centros, el Gobierno fomentó asociaciones en las mismas zonas (y en zonas rurales) con la misión de preparar y mejorar la población del lugar para poder ocupar un empleo y, de esa manera, aumentar la competitividad de las empresas locales. Por último, con apoyo de la Unión Europea, el Gobierno creó en los condados juntas empresariales que asignaban donaciones para proyectos usando criterios fijados a nivel nacional.

A pesar de algunas deficiencias, en general se considera que las asociaciones irlandesas han dado buenos resultados. Las claves de su éxito son las siguientes:

- Su capacidad para obtener directamente recursos locales, de modo que la experiencia de los empresarios locales sirve de base para la creación de empresas y que los propios desempleados organizan programas orientados específicamente a los que no tienen trabajo.
- Su capacidad para adaptar los objetivos y recursos de los organismos estatales a las necesidades locales.
- Su capacidad para mejorar la asignación de la asistencia social a beneficiarios específicos; y, de esa manera, acrecentar la eficacia en función de los costos de dicha ayuda.

Parte de la razón del éxito de las asociaciones locales irlandesas es que se formaron en un período de expansión económica, pero sus buenos resultados son también prueba de que unos programas prácticos y acertados de alcance local y la asociación de los sectores público y privado pueden funcionar bien.

Fuente: Cooke y Morgan, 1998; Sabel, 1998.

Hay quienes alegan que las ciudades necesitan autoridades municipales con este espíritu empresarial para aprovechar las nuevas oportunidades de la globalización y la localización, y para hacer frente a los retos concomitantes.

Por el contrario, otros temen que la mayor competencia entre regiones esté obligando a las ciudades a participar en una carrera que no pueden ganar, en la que unos gobiernos municipales que ofrecen incentivos generosos y costosos a inversionistas "errantes" fuerzan a otras administraciones locales a hacer otro tanto.

Se calcula que esa forma de asistencia social a las empresas cuesta varios miles de millones de dólares cada año en Estados Unidos, donde abundan los ejemplos de estados y ciudades que ofrecen subvenciones cuantiosísimas que rara vez llevan a la creación de nuevos empleos. La ciudad de Filadelfia y el estado del que es capital, Pennsylvania, han proporcionado subsidios por valor de \$426 millones al mayor constructor naval europeo sólo por conservar los empleos existentes.

En Ohio, un gobierno municipal gastó \$156.000 por cada uno de los puestos de trabajo creados por una planta de la General Motors. Una justificación teórica de esas subvenciones es el argumento de las industrias nacientes o de las economías de escala: conviene subvencionar una determinada actividad industrial hasta que ésta alcanza una escala local suficiente para ser viable.

Ahora bien, si todas las ciudades de una región adoptan esta estrategia y empiezan a ofrecer subvenciones excesivas, puede muy bien suceder que todas acaben con la misma base industrial que hubieran tenido sin ellos. Una solución evidente es la adopción de una política nacional que acuerde armonizar o poner límites a las subvenciones. Si bien esos acuerdos

son raros, quizás no lo sean tanto en el futuro, teniendo en cuenta los comentarios negativos que han recibido reciente mente en la prensa las subvenciones locales en los Estados Unidos y los debates sobre el mismo tema en la Unión Europea.

Aun sin acuerdos regionales de limitación de los incentivos industriales, los acuerdos de comercio internacional limitan las posibilidades de concesión de tales incentivos (36). El acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias adoptado como parte del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1993 prohíbe cualquier subvención interna que pueda desplazar a las importaciones en los mercados nacionales o a las exportaciones de otros países en los mercados internacionales.

Las subvenciones se definen de acuerdo con las ventajas que confieren y la zona geográfica o la industria a la que se dirigen. Este acuerdo puede impedir a los gobiernos municipales la oferta de subvenciones a industrias específicas dentro de su ámbito territorial, o el uso de incentivos fiscales para atraer a determinadas empresas.

Al conectar a las economías locales más estrechamente con la economía mundial, la globalización puede ampliar la capacidad de los acuerdos comerciales para limitar tales subvenciones a las industrias locales. Hay ejemplos recientes, como el pleito incoado contra Nova Scotia (Canadá) a causa de los incentivos ofrecidos a una fábrica de neumáticos, que demuestran cómo el acuerdo del GATT ha hecho que los gobiernos estatales y municipales sean vulnerables a medidas de represalia iniciadas por países extranjeros.

En los debates sobre las subvenciones a la industria, tanto los políticos como el público en general olvidan con demasiada frecuencia que los insumos más pertinentes para el desarrollo económico -como los costos y especialización de la mano de obra, los recursos naturales, el clima y los precios de la energía- con frecuencia eluden al control de las administraciones locales (37). Algunas encuestas revelan que lo que interesa de verdad a los empresarios son los costos y las condiciones de explotación, seguidos por la calidad de vida.

Los costos del transporte y los salarios suelen citarse como los factores mas importantes, seguidos de los costos de los servicios públicos y el uso de locales. Entre los servicios públicos que importan se cuentan los de transporte y seguridad.

Los impuestos preocupan sólo como algo marginal, cuando se trata de escoger entre ubicaciones similares (38); Los esfuerzos de desarrollo económico de una municipalidad deberían tratar de proporcionar de forma eficaz los servicios de los que es responsable y de eliminar trámites burocráticos y reglamentaciones excesivas.

No obstante, el activismo municipal puede estar justificado en algunas ocasiones. Las actividades de las administraciones locales encaminadas a promover el desarrollo industrial pueden ser productivas y eficaces en función de los costos si se manifiestan en la adopción de unas políticas amplias que permitan crear una masa crítica para industrias específicas, más bien que en el ofrecimiento de ventajas específicas para las empresas.

Es más probable que las estrategias sectoriales creen una ventaja competitiva porque "agrupan" actividades que pueden dar lugar a economías de concentración.

Por ejemplo, los gobiernos Municipales pueden emprender actividades de capacitación adaptadas a las condiciones económicas y ventajas comparativas de la localidad.

Francia e Italia están descentralizando la formación profesional, en el convencimiento de que las administraciones locales están en mejor posición para colaborar con las empresas y los sindicatos de trabajadores de su ámbito a fin de identificar las necesidades y establecer posibles relaciones de asociación. Los acuerdos entre los gobiernos municipales, los empleadores y los sindicatos para ofrecer formación profesional facilitan esas actividades.

En Malasia, el Centro de Capacitación de Penang propicia la colaboración de representantes de la industria, las autoridades estatales y locales y el mundo académico para salvar la distancia entre la educación formal y las aptitudes laborales que requieren los principales inversionistas de la zona.

De igual modo, los Consejos de Capacitación de Karachi y Lahore, en Pakistán, compuestos de representantes de los gobiernos provinciales y federales, los empleadores y los trabajadores, son foros fecundos que sirven de enlace entre la industria y quienes imparten la capacitación (39).

¿Cuáles son los factores institucionales que más probabilidades ofrecen de generar políticas de desarrollo local acertadas?

El liderazgo es importante, pero puede provenir de muchas fuentes, ya sean públicas o privadas (40).

Se requiere un foro en el cual los sectores público y privado se puedan comunicar entre sí con objeto de definir una meta o visión común para la ciudad. Un foro semejante exige el apoyo de una base de información común (Recuadro 6.7).

Recuadro 6.7**Conoce tu economía: Importancia de la información económica local**

Una ciudad sólo puede juzgar la validez de los reglamentos si cuenta con información fiable sobre su economía y organización espacial. Esta afirmación es válida tanto cuando se trata de eliminar reglamentos que impiden el crecimiento urbano como cuando se desea introducir normas que lo favorezcan. Por ejemplo, la organización espacial implícita en un plan de zonificación está a menudo oculta debido a que la zonificación es normalmente resultado de negociaciones parciales. Pocas ciudades tienen un mapa esquemático general de zonificación. Cuando en Cracovia se llevó a cabo un examen general de ese problema, se comprobó que, si bien el objetivo declarado era promover una ciudad compacta con pocos barrios periféricos, las limitaciones del plan a la utilización de la tierra y su tendencia a reforzar las pautas vigentes de uso de la misma impedían el logro de dicha meta⁴¹.

Los análisis regionales pueden ayudar a comprobar que inversiones en infraestructura favorecerán la integración entre las ciudades y las zonas no urbanas, el acceso a los mercados nacionales y globales y la prosperidad regional. Un análisis económico realizado en la región del delta fluvial de Senegal mostró que durante más de 30 años las inversiones realizadas en esa zona se habían centrado en el cultivo del arroz, al parecer porque muchos creían que ese cultivo era la fuente del crecimiento regional. Sin embargo, el arroz nunca ha generado más del 4% del producto local bruto, a pesar de haber absorbido tres veces esa cantidad en ayuda exterior durante el decenio de 1990. Entretanto, se estancó la capital regional (y toda la región) debido a que su puerto y la infraestructura local de transportes nunca se desarrollaron adecuadamente.

Una base de información común promueve el debate constructivo sobre el desarrollo municipal y facilita el logro de un consenso en torno a la estrategia de desarrollo local. Sin esa base común, el debate puede ser decepcionante y no llegar a conclusión alguna. En una conferencia organizada por la ciudad de Durban (Sudáfrica) para diseñar una estrategia de desarrollo económico, todos los oradores se vieron en dificultades a causa de la escasez

de datos; todos tuvieron que dedicar un tiempo precioso a la obtención de información, que a menudo estaba anticuada y no siempre era coherente o comparable. No es de extrañar que tuvieran dificultades para enmarcar su trabajo en el contexto de la zona y para establecer prioridades sectoriales transversales⁴².

En la mayoría de los países, se puede obtener la información necesaria a través de censos y encuestas ya realizados, y la labor de compilación previa no es demasiado difícil ni costosa. En varias capitales regionales de África occidental, una pequeña inversión de tiempo y dinero permitió recopilar la información precisa para calcular y analizar las cuentas regionales; los datos se tomaron de la oficina nacional del censo, oficinas comerciales y encuestas elementales⁴³. La tecnología moderna ha facilitado y abaratado la elaboración de los datos y la comprensión de sus repercusiones espaciales.

Si la información existe ya, ¿por qué es tan difícil de obtener? En la mayoría de las ciudades hay oficinas de planificación u organismos económicos locales cuya función es recopilar y elaborar los datos estadísticos pertinentes. Pero los datos de censos y encuestas recopilados de forma rutinaria a nivel nacional no suelen suministrarse a las oficinas locales, al menos en forma fácilmente utilizable. En otros casos, las oficinas locales recopilan estadísticas demográficas y de producción básicas, pero transmiten esos datos directamente a la capital nacional sin analizarlos, ya sea porque los funcionarios responsables de la economía local no cuentan con aptitudes o recursos para ello o porque los responsables de la adopción de decisiones en la ciudad no solicitan la información.

La clave está en establecer una estructura capaz de asegurar que las estrategias de desarrollo y los planes de inversión locales se basen en una buena información. Las regiones pueden contratar las tareas de análisis y compilación de datos, o establecer relaciones de asociación con grupos que puedan ayudar a recopilar la información necesaria, como las universidades locales, los institutos de estadística nacionales, las cámaras de comercio y las instituciones comerciales.

Distintas ciudades tienen foros e instituciones diferentes, que van desde cámaras de comercio y comisiones municipales oficiales hasta comisiones especiales informales organizadas en torno a una visión o proyecto únicos. Cualquiera que sea su estructura, el foro tendrá que tener las facultades y los medios necesarios para recopilar y elaborar información fiable sobre la economía local.

En términos económicos, lo que es bueno para un país es bueno para sus ciudades. Si existen las condiciones políticas, jurídicas y macroeconómicas necesarias para el desarrollo económico a escala nacional, lo más probable es que las economías urbanas crezcan también.

Los gobiernos nacionales descubrirán que es mejor no intentar impedir o dirigir las migraciones internas, puesto que sus esfuerzos inevitablemente fracasarán. Las administraciones locales pueden facilitar el crecimiento económico en su ámbito mediante la inversión en infraestructura primaria y el fomento de un mercado inmobiliario abierto, pero su principal función en el desarrollo económico es proporcionar la infraestructura básica y los servicios públicos necesarios a fin de crear un entorno atractivo tanto para las empresas como para las unidades familiares.

8.1.2. La internacionalización de las ciudades: sistema urbano, flujos y redes

Tomado de Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, "Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la era de la Información", Madrid: Editorial Taurus, Cap. IX. Las ciudades en la escena internacional, pp. 317-338.

La década de los ochenta ha generado una nueva situación en el mundo basada en nuevos equilibrios y nuevos flujos. Uno de los elementos más importantes a destacar es la creciente internacionalización de la economía, y paralelamente la internacionalización de la cultura, la información y las modas y hábitos de comportamiento.

Esta internacionalización ha sido posible gracias al desarrollo y la difusión de los sistemas de comunicación que permiten una relación permanente y rápida con cualquier territorio: teléfonos, telefax, aviones, etcétera, convierten el espacio mundial en un espacio de relación único. Pero este espacio se centra cada vez más en las áreas urbanas.

Los flujos tienen un origen y un destino, y es allí donde se concentran población, actividades y poder: las ciudades. La creciente internacionalización incorpora nuevos territorios a los sistemas económicos y políticos consolidados, pero al mismo tiempo genera unos nuevos procesos de desequilibrio entre las partes del territorio que reciben esos flujos y las restantes.

La creciente internacionalización de la vida económica, política, social y cultural ha afectado también a las ciudades, principales núdulos de relación, producción e intercambio.

Los procesos de globalización no se producen al margen de las ciudades, sino que éstas participan activamente en ellos, al mismo tiempo que se ven claramente afectadas. Los tradicionales sistemas urbanos basados en la jerarquía nacional -capital, centros regionales, centros comarcales- pierden su lógica al desarrollarse mecanismos de inserción de los núcleos urbanos en los sistemas mundiales de producción comunicación e intercambio.

Las ciudades se integran en sistemas urbanos que no siguen una lógica de continuidad territorial sino que se estructuran en función de unos núdulos -los centros urbanos- y unos ejes -los flujos de mercancías, personas, capitales e información- entre ellos.

El territorio tiende a organizarse como espacios interconectados en red con sus puntos fuertes en los núdulos urbanos, y alejándose de la tradicional jerarquización urbana desde la capital nacional al centro comarcal.

La necesidad de operar en un contexto internacionalizado y globalizado obliga al establecimiento de relaciones con otros centros urbanos que permitan operar en marcos más amplios. La reciente interdependencia y complementariedad entre los centros urbanos de dimensión media queda reflejada en el hecho que las relaciones ciudad-región parecen reducir su intensidad en relación a la importancia de las vinculaciones entre los distintos núcleos urbanos de una misma región o de diferentes regiones.

La estructuración de redes de ciudades es una necesidad básica para completar una estructura espacial más sólida y equilibrada a nivel nacional, y conseguir centralidades arraigadas y complementarias de su entorno territorial.

La internacionalización ha llevado a un cambio de escala del marco de actuación. En este contexto, las ciudades precisan disponer de unas condiciones de producción, relación y residencia que les permitan consolidarse como atractivas y competitivas en un espacio superior al tradicional marco regional o estatal.

La atracción de las ciudades se basa en una combinación de factores entre los que se incluye la cualidad de los recursos humanos y la capacidad de innovación (formación profesional y modernización tecnológica y empresarial), la dotación infraestructural (accesibilidad, comunicaciones, suelo industrial, espacio de oficinas, etc.), la calidad ambiental y social (localización, vivienda, clima social, cultura), etcétera.

El nuevo entorno de actuación se caracteriza por:

1. El proceso generalizado de internacionalización de la vida en todos sus aspectos y de clara mundialización de la producción.
2. Al mismo tiempo, y a raíz de la crisis económica de los setenta, la ciudad toma un nuevo papel en el desarrollo global, convirtiéndose en uno de los actores primordiales en la recuperación económica del territorio.
3. A estos dos elementos se debe añadir la constatación de la importancia de la información como elemento clave en la toma de decisiones y en el posicionamiento a nivel internacional.
4. Por último, pero no por ello menos importante, y un poco como consecuencia de los elementos expuestos más arriba, la competencia entre territorios, y especialmente entre ciudades, se ha acrecentado enormemente en los últimos años.

La creciente internacionalización de la vida económica, política, social y cultural ha sido la chispa para el desarrollo de mecanismos de cooperación entre territorios que se entremezclan con los procesos de competencia.

Las ciudades participan en la mundialización de la economía y de la comunicación. La internacionalización conlleva un incremento de la competencia entre territorios que se desarrolla en paralelo al incremento de la cooperación entre ciudades. El binomio cooperación-competencia es uno de los elementos que marcan las relaciones en el sistema urbano mundial.

La cooperación, necesaria para insertarse en un sistema internacional, tiene como objetivo último la mejora de la competitividad. Se coopera para poder competir mejor. Esto implica un juego de equilibrios en el que la cooperación se da cuando las ganancias en competitividad son superiores a las posibles pérdidas en ventajas comparativas existentes; y cuando se produce un cambio de escala de actuación que hace que la cooperación se convierta en el instrumento para consolidarse a ese nivel.

La competencia entre áreas urbanas se establece generalmente en términos de especialización o de proximidad geográfica. Las ciudades tienden a fomentar alguna de las especialidades en las que parecen tener una ventaja comparativa, y desarrollan una política de promoción exterior basada en esa especialidad.

Así, ciudades como París y Francfort compiten con Londres y entre ellas para consolidarse como plaza financiera en Europa. Ciudades como Estrasburgo, Luxemburgo y Bruselas compiten para ser sede del Parlamento Europeo.

La proximidad geográfica determina otro tipo de competencia entre ciudades. Las ciudades se configuran como puntos centrales de unas áreas de influencia que cada vez son mayores. Ciudades próximas compiten para consolidarse como centros de atracción económica, cultural y política de la macro región.

Esta competencia puede transformarse en cooperación cuando las ciudades próximas se ponen de acuerdo para el desarrollo de ciertos proyectos que pueden resultar beneficiosos para el conjunto de la región. Existen algunos ejemplos de ciudades europeas que emprenden proyectos conjuntos para defender sus intereses frente a otros territorios.

La dinámica de la competencia desempeña un papel importante en la consolidación del sistema urbano mundial. La consolidación de espacios globales reforzará las fuerzas del libre mercado. Las intervenciones públicas en favor de un mayor reequilibrio para intentar una distribución multi-nodal del desarrollo económico van a continuar orientadas a consolidar un modelo espacial de la economía de carácter más disperso que concentrado.

La internacionalización de las ciudades tiene un claro reflejo institucional en la participación activa de los gobiernos urbanos y de los principales agentes de desarrollo en la vida internacional básicamente a través de tres mecanismos: la participación en las asociaciones de ciudades, la inserción en redes, y el desarrollo del city marketing y la presencia activa en eventos internacionales.

(Belil, M., Borja, J., De Forn, M., 1992; Veltz, P., 1995; Ascher, F., 1995; Borja, J., 1996b; Belil, M., Borja, J. et alia, 1988; Soldatos, P., 1995; Camagni, R., 1993; Savitch, H. V., 1996; Hall, P., 1996; La Terra, n. 1, 1995.)

El desarrollo de las redes de ciudades

A partir de 1985 las redes de ciudades han experimentado un enorme auge consolidándose en la presente década como una estrategia casi obligada de la mayoría de las ciudades grandes y medianas.

Los principales objetivos de las redes de ciudades giran en torno a la necesidad de:

- Estructuración de un sistema de lobby frente a terceros.
- Consolidación de unos espacios territoriales, económicos, políticos, demográficos, etc., mínimos que permitan la generación y utilización de economías de escala y de aglomeración, así como el desarrollo de infraestructuras y actividades punta.

- La inserción en un sistema internacional que permita el acceso y utilización de un volumen creciente de información, el intercambio de experiencias y tecnologías.
- La obtención de funciones de liderazgo.
- La inserción de las ciudades, a través de las redes, en espacios de actuación superiores.

El interés y la apuesta de algunos organismos internacionales por las redes de ciudades, regiones, empresas u otros tipos de organismos han consolidado la utilización de las redes también como instrumento de inserción en los sistemas de financiación internacionales.

En definitiva, las redes de ciudades se erigen como un instrumento y un mecanismo de promoción de los centros urbanos con su inserción en unos espacios de relación más amplios y densos.

Las redes de ciudades y regiones han sido clasificadas de muy diversas maneras utilizando como principales criterios la esfera de cooperación -ámbito espacial de actuación-, las funciones -lobby, transferencia de tecnología y experiencias positivas, y catalizadores del desarrollo de las economías locales y la generación de la cooperación económica internacional-, el origen -redes construidas en base a relaciones informales ya existentes, redes construidas sobre intereses complementarios, por agentes externos (CEE) o por iniciativa de los propios miembros-, las características de sus miembros, etc.

Fortalezas y debilidades de las redes

La participación en redes es para las ciudades un aspecto de su estrategia de inserción en un entorno internacional y una estrategia de mejora de la competitividad. Ninguna ventaja o inconveniente es absoluto y válido para todas las redes o todos sus miembros. Los principales elementos positivos de las redes de ciudades son:

1. Las redes permiten a sus miembros la inserción en un sistema de relaciones superior.
2. Las redes permiten el acceso a grandes volúmenes de información.
3. Las redes se consolidan como un mecanismo de desarrollo de la política exterior, de promoción y de imagen de la ciudad.
4. Las funciones de liderazgo e imagen encuentran un magnífico aliado en la estrategia de redes.
5. Al mismo tiempo, pueden servir de estímulo para el desarrollo interno de la calidad de vida y de la competitividad.
6. En un mundo sometido a un alto ritmo de cambio, las redes permiten una cierta permanencia en el tiempo de una línea de actuación, ya que la existencia de compromisos exteriores permite superar las contingencias coyunturales.

Las redes rompen el modelo rígido de ayudas regionales y estatales para entrar en un área de reconocimiento de intereses particulares en distintos ámbitos regionales y en una

identificación de las ciudades y regiones como actores activos en la construcción de un espacio internacionalizado, aceptando la lógica en red en lugar de en pirámide.

A nivel territorial las redes abren una nueva forma de organización territorial que representa la fragmentación de una jerarquía basada esencialmente en las funciones urbanas (de dirección, comerciales, políticas, etc.), estableciendo nuevos criterios de organización. De esta forma, se estructuran espacios de relación y espacios regionales definidos por los núcleos urbanos que los forman y no por las delimitaciones administrativas.

La superposición de redes, y por tanto de espacios de relación, añade un elemento más de complejidad a estas nuevas tendencias organizativas. La nueva organización territorial emergente se basa en flujos y está definida por actores, en este caso, las ciudades.

Las redes de ciudades se consolidan como un sistema de participación directa de las ciudades en la construcción de un mundo donde los sistemas tradicionales de regulación internacional tienden a ser incompletos.

Las redes se consolidan también como un sistema complementario de solidaridad internacional y de aplicación de políticas redistributivas -aunque funcionan escasamente en la práctica- en tanto que se producen efectos de difusión de ayudas, de best practice y de tecnologías desde los centros urbanos más dinámicos y avanzados hacia aquellos con problemas de desarrollo o crisis económicas y sociales.

Al lado de estas claras ventajas para la participación en las redes es necesario remarcar, a título de ejemplo, algunos de los problemas y dificultades que se derivan de este sistema de funcionamiento.

La gran diversidad de situaciones, tipos de organización, etcétera, de las distintas ciudades genera en algunas ocasiones conflictos de intereses que ponen en juego la continuidad y resultados de la cooperación entre ciudades.

Las dificultades de conjunción de distintos escenarios hacen más lento el desarrollo de proyectos comunes. Este marco, de por sí lleno de contradicciones, sugiere que los principales beneficiados de las redes de ciudades son básicamente aquellos miembros más potentes y activos, hecho que puede llevar a una distorsión de las relaciones internas.

En definitiva, las redes tienen una función que desempeñar en la mejora de la competitividad de las ciudades que las forman, provéyendo un sistema de relaciones entre los principales elementos o agentes que constituyen dicho espacio.

De hecho, son el instrumento más adecuado para la inserción en un sistema que, globalmente, tiende a funcionar en su totalidad en forma de red.

Las redes ante los organismos de representación formalizados

Las redes de ciudades aparecen como un instrumento de representación complementario y alternativo a los organismos de representación formal ya existentes a nivel internacional. No son ni un sustituto ni un sistema en competencia. Presentan numerosas diferencias respecto a las instituciones de representación formal. En el cuadro que sigue se expresan sucintamente y de forma simplificada algunas de dichas diferencias.

Organismos Formales	Redes
Estructura orgánica	Estructura asociativa
Base territorial	Base actores/agentes
Base de representación estatal	Plurinacional. Sin base estatal
Visión global	Objetivos específicos
Representación	Presencia
Organización burocrática	Org. adhocrática (mayor flexibilidad)
Miembros homogéneos	Miembros heterogéneos
Estable/poco adaptable	Cambiantes/ adaptables
Baja mortalidad	Alta inestabilidad
Jerarquía (2° /3r nivel)	Red

La consolidación de algunas redes de ciudades y/o regiones como agrupaciones activas y potentes ha sido tema de fricción con algunos organismos formales consolidados. Es necesario desarrollar un marco en el que los organismos formalizados consigan incorporar un sistema de representación de las redes que permita su coordinación y representación por las vías democráticas establecidas.

(Buursink, J., 1994; Dunford, M. y Kafkalas, G., 1992; Dupuy, 1991; Camangi, R., y Gibelli, M. C., 1994; Cohen, M. A, Ruble, A., Tulchin, J. S., Garland, A. M., 1996; Cohen, M. A., 1996a; Cohen, M. A. et alia, 1991; Cohen, M. A., 1996b; Belil, M., Borja, J., de Forn, M., 1992; Morandi, C., 1994; De Queiroz, L. C., 1994; Curti, F., Diappi, L., 1992; L'Événement Européen, 1993; Landáburu, \,1993; Neuschwader, C., 1993.)

(Vid. Anexos 9.4, 9.5 Y 9.6.)

Ciudades unidas y naciones unidas

Introducción

La globalización económica, la multiplicidad de actores actuantes por las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y las múltiples interdependencias que se crean a escala mundial, exigen dar un salto político para crear mecanismos de regulación que respondan a esta nueva realidad.

El sistema de Naciones Unidas y la multiplicidad de conferencias internacionales (de carácter político-militar; sobre estados, pueblos y fronteras; o de carácter económico, especialmente para regular el comercio) no son mecanismos suficientes para ordenar las dinámicas

contradictorias de la competitividad económica, la sostenibilidad del desarrollo, la calidad de vida de las gentes y la gobernabilidad de los territorios.

Uno de los grandes desafíos que tiene hoy que resolver la comunidad internacional es el de la inserción de los gobiernos locales y regionales (es decir las instituciones políticas de proximidad) y de las organizaciones de la sociedad civil en los sistemas de regulación de carácter continental y mundial.

Sobre todo el de las Naciones Unidas, que a pesar de su nombre y de su declaración de principios (que se refiere a la unión de los pueblos) es por su composición estrictamente gubernamental muy insuficiente para establecer los mecanismos de regulación que requieren las nuevas relaciones económicas, sociales y culturales.

Conferencias de Naciones Unidas y globalización

Las conferencias de Naciones Unidas, a partir de la Conferencia de Río 92 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, han permitido plantear los problemas que afronta la humanidad en su conjunto. Ello ha sido posible porque se han combinado tres factores:

a) La globalización de la economía debido sobre todo a la revolución de las telecomunicaciones. Las economías locales y nacionales se han abierto y cada región del mundo, por acción o por omisión, es interdependiente del resto. No es posible resolver los problemas aisladamente, ni en su aspecto sectorial (por ejemplo, sólo medio ambiente) ni regional (por ejemplo, sólo mediterráneo)

b) El fin de la guerra fría y de la política de bloques ha hecho posible una nueva relación entre los estados. Si por una parte la globalización ha debilitado el papel de los gobiernos nacionales, por otra, los ha convertido en las grandes protagonistas de los problemas de regulación económica y política a escala mundial (conferencias de paz, GATT, etcétera). Son los gobiernos los que representan a las colectividades humanas en los organismos y conferencias internacionales.

c) La famosa «aldea global» de la información ha creado unas condiciones más favorables al desarrollo de valores universalistas. Los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la lucha contra la pobreza o el rechazo de la violencia son hoy valores ampliamente compartidos.

Ya no es suficiente «pensar globalmente y actuar localmente». Véase la importancia internacional adquirida por las ONG: Amnistía Internacional, Green peace, Médicos y otros «sin fronteras», Hábitat Internacional Coalición y el conjunto de ONG Vinculadas a la vivienda ya la ciudad, las redes alternativas de telecomunicaciones (como fue inicialmente Internet), las redes de colectivos que impulsan iniciativas de desarrollo local y de generación de empleo (la otra cara de la globalización económica), etc.

Asimismo los actores más tradicionales de la sociedad civil tienden a actuar en el campo internacional: Cámaras de Comercio, asociaciones profesionales etc. Por su propia naturaleza originaria en unos casos (por ejemplo, las ONG internacionalistas) o por el carácter público de su actividad (por ejemplo, congresos mundiales de asociaciones

profesionales como la Unión Internacional de Arquitectos (Congreso de 1996 sobre la ciudad) la actividad internacional de la sociedad civil es un factor fundamental de construcción de una conciencia universalista.

Como resultado de estos tres factores «procesionales» las Conferencias de las Naciones Unidas como Río 92 (medio ambiente y desarrollo), Viena 93 (derechos humanos), El Cairo 94 (población), Copenhague 95 (desarrollo social), Beijing 95 (mujer) y Estambul 96 (hábitat, ciudades), a pesar de su especialidad, han tendido a un planteamiento integral de las problemáticas de la humanidad.

Asimismo, estas conferencias formalmente intergubernamentales han desbordado ampliamente este carácter, tanto en su proceso de preparación como en su momento de celebración, y en su posterior implementación (las famosas Agendas 21).

Por una parte la intervención de las organizaciones no gubernamentales, en el sentido más amplio, ha sido cada vez más importante: participación en los Prepcorn comités nacionales y delegaciones, foros alternativos, comités y conferencias de seguimiento, etc. Por otra parte las conferencias de Naciones Unidas se han convertido en grandes acontecimientos mediáticos, con un enorme impacto sobre la opinión pública, y en consecuencia con un gran poder de difusión y legitimación de las problemáticas, las propuestas y los acuerdos.

La glocalización

El planteamiento global de las problemáticas, el carácter integral o interdependiente de las propuestas y la vocación universalista de los valores exige una pista de aterrice. O, como en los grandes aeropuertos, por lo menos dos.

Una pista es evidentemente los países o las naciones representadas por su Estado. Son el marco principal de las políticas públicas, además de ser los únicos actores que pueden tomar acuerdos de carácter general en las relaciones internacionales. Pero no es suficiente.

Las Conferencias de Naciones Unidas, como la experiencia de las organizaciones internacionales tanto mundiales como regionales (Banco Mundial, Unión Europea, etc.), han revalorizado la dimensión local en dos aspectos principales: a) ámbito para la aplicación de las políticas integrales por ejemplo, medio ambiente, promoción económica e integración social); b) marco para la concertación entre administraciones públicas y actores privados. Se han valorizado el principio de subsidiaridad o proximidad de la gestión pública y el de participación o cooperación de la sociedad civil.

Hoy la dimensión local está muy vinculada a la urbanización. No solamente la mayoría de la población vive en ciudades, sino que en diversas regiones del mundo (Europa especialmente, pero también América y parte de Asia) la urbanización caracteriza tanto las formas de vida como de asentamiento de casi toda de la población.

En consecuencia las conferencias de Naciones Unidas, especialmente las Agendas 21 destinadas a implementar sus acuerdos, asignan un rol importante a los gobiernos locales y, especialmente, a las políticas que puedan desarrollarse en los ámbitos urbanos.

Es lo que se ha llamado la glocalización, es decir, la articulación entre lo global y lo local. Esta noción se aplica hoy tanto a la economía (la ciudad como medio económico adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática).

En este caso la glocalización supone enfatizar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor- de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y se posicionan respecto a ellos. En síntesis: globalización más proximidad.

Aquí aparecen algunas paradojas que dificultan el progreso de glocalización:

a) Las Conferencias de Naciones Unidas son intergubernamentales. Las autoridades locales están ausentes o tienen sólo una presencia testimonial en algunas delegaciones y en algunos eventos «especiales». También tienen lógicamente una actividad marginal en los foros alternativos. Este estatuto de *capitis diminutio* caracteriza a la posición de las autoridades locales en los organismos y conferencias internacionales, incluso cuando tratan temáticas de competencia local.

b) La práctica de la concertación a tres bandas entre organismos internacionales-nacionales y locales para la elaboración y/o ejecución de programas es muy escasa. También lo es la contractualización de las relaciones entre administraciones nacionales y locales para la ejecución de proyectos o la prestación de servicios. En este campo, la experiencia reciente europea es particularmente interesante y puede resultar de interés para otras regiones del mundo.

c) El reconocimiento de la dimensión local de las problemáticas económicas, sociales, demográficas, culturales y ambientales entra en contradicción tanto con la inercia administrativa de las administraciones nacionales que actúan según una lógica sectorial-vertical como con la fragmentación de los poderes locales.

Las zonas urbanizadas son hoy muchas veces áreas urbano-regionales sobre las que actúan una diversidad de entes locales con competencia propia incluso exclusivas, pero sin los medios legales, territoriales y financieros para ejercerlas adecuadamente.

En este caso la experiencia más interesante es la de aquellas ciudades (americanas y europeas pero también oceánicas asiáticas) que han elaborado planes estratégicos o proyectos globales-concertados de ciudad o realizado un conjunto de grandes proyectos integrales o polivalentes ligados a una política promocional ambiciosa (que a veces se apoya en la realización de un evento excepcional).

d) Los gobiernos locales adolecen muchas veces de debilidad política, lo cual no facilita ni la construcción de un liderazgo promotor en la ciudad ni las relaciones de cooperación con la sociedad civil. También en este caso la aportación europea puede ser interesante, tanto por la larga tradición de autonomía local, como por experiencias más recientes de actuación promocional ambiciosa y de éxito (aunque fuera de Europa, también se encuentran experiencias interesantes).

e) El énfasis que se pone en la cooperación social y la participación ciudadana está, en muchas ocasiones, en contradicción con el alejamiento de las instituciones políticas de la ciudadanía y las prácticas burocráticas de las administraciones.

Sin embargo, también se dan fenómenos positivos como son el prestigio creciente de las autoridades locales respecto a otros poderes más alejados de la sociedad civil, la iniciativa colectiva de la gente (muchas veces los constructores de la ciudad real, más que la Administración o el mercado, sobre todo en los países en vías de desarrollo) o la multiplicación de formas diversas de cooperación debido a la complejidad e interdependencia de las problemáticas locales (por ejemplo, seguridad ciudadana, urbanización y empleo).

En resumen, la glocalización es hoy una realidad escasamente institucionalizada pero no por ello menos fuerte. Su regulación solamente es posible si actúan los únicos mediadores que tiene los medios, la legitimidad formal para hacerlo: los gobiernos nacionales.

Derecho a la vivienda y derecho a la ciudad: un reconocimiento internacional

Hábitat 1, Vancouver 1976, proclamó el derecho a la vivienda. Más precisamente: el derecho de todos a acceder a una vivienda socialmente digna y legalmente reconocida. Parece importante mantener este principio o consideración de la vivienda como derecho humano, equiparable a la educación, salud y empleo, a la igualdad de los sexos, o a la (seguridad personal (tanto respecto a la violencia como a la arbitrariedad).

Sin embargo conviene desarrollar este derecho por lo menos en tres aspectos:

a) El proceso de urbanización no se traduce necesariamente en la existencia de ciudad, es decir, una concentración de población en la que concurren la heterogeneidad social, cultural, económica, profesional) con la igualdad, (derechos formales, movilidad, acceso al empleo y a la cultura, etc.).

La urbanización sin ciudad significa, además, la existencia de espacios definidos por flujos, de territorios de límites imprecisos o superpuestos y de lugares sin atributos y, por lo tanto, sin capacidad de integración simbólica. Son zonas en las que casi siempre la presencia del Estado es débil, la regulación por la vía del derecho escasa y el acceso a la justicia y a los servicios públicos urbanos deficiente y desigual.

Por lo tanto, el derecho a la vivienda, hoy, debe ir unido al derecho a la ciudad. Por ello la convocatoria que lanzó Burros Gali (Ginebra 1994) de la «Cumbre de las Ciudades» tenía un carácter profético.

b) En las áreas urbanas, donde vivirá el 90 por ciento de la población a principios de siglo XXI, la vivienda válida solamente lo es si forma parte de un conjunto formado por los (servicios básicos (agua, saneamiento, energía etc.) el acceso a los medios de transporte que garanticen la movilidad en el conjunto del área, la formación que atribuye las «habilidades» para obtener empleo y aceptación social y por descontado la ocupación legal del suelo y el reconocimiento jurídico y cultural de la zona o barrio como parte integrante de la ciudad. La vivienda urbana es la suma de todos estos elementos, no es un elemento aislado.

c) La vivienda y su entorno deben garantizar convivencia y seguridad. En las sociedades urbanas esta garantía la da el Estado de derecho.

Si la presencia del Estado (policía, incluida) es débil, si la justicia es prácticamente inaccesible para la población de las periferias urbanas y las prestaciones sociales (especialmente las denominadas de discriminación positiva) no alcanzan a todos, el hábitat urbano no cumple los requisitos mínimos de dar seguridad y facilitar la convivencia.

Por lo tanto:

- Derecho a la ciudad y en consecuencia obligación de que las políticas urbanas «hagan ciudad», es decir generen centralidades, articulen las partes de la ciudad como un todo y promuevan la polivalencia y la cohesión de cada zona.
- Derecho a un entorno legalizado, socialmente valorado, equipado, accesible y educador.
- Derecho a la seguridad y a un tratamiento adecuado para que el Estado de derecho sea realmente accesible.

Son derechos de las gentes de la ciudad y de todas y cada una de las áreas urbanas. Europa y América, en su doble condición de cuna de los derechos humanos y de continentes de ciudades, pueden hacer, una aportación importante a Estambul 96.

Para que esta aportación sea bien entendida creemos que deben combinarse propuestas relativistas con afirmación de principios universalistas.

a) Los documentos y los acuerdos de la conferencia deben reconocer la especificidad de los procesos y de las formas de los asentamientos humanos en cada región del mundo.

b) Pero el proceso de urbanización es irreversible y en todas las culturas la ciudad es la forma más compleja y más satisfactoria de organización social. La ciudad, no la urbanización. La ciudad, grande o pequeña, pero densa, cohesionada, polivalente y bien comunicada.

c) La ciudad no es exactamente un producto de la fatalidad histórica ni un resultado de un mercado abstracto ni una expresión de la voluntad política del soberano. Sólo lo es en parte. Pero en una parte, en ocasiones mayor, es obra de sus gentes, de sus trabajos y de sus ilusiones.

En unos casos, como en América, porque en buena medida la ciudad ha sido construida, casi al margen de la ley y del mercado, por sus habitantes. En otros casos, en Europa, porque la vida social urbana, probablemente la mayor riqueza de nuestras ciudades, es resultado de la acción cotidiana y conjunta de los ciudadanos.

d) Este reconocimiento no justifica una omisión de los organismos internacionales o de los gobiernos nacionales en la construcción de la ciudad.

Al contrario, hoy las ciudades son realidades plurimunicipales, ciudades-región, cuyo futuro va ligado a la potencialidad de los ejes o sistemas urbanos en los que están o pueden insertarse, y a su promoción exterior, que exigen políticas ambiciosas. Hacer ciudad como forma principal de regulación de los procesos de urbanización es hacer una opción voluntarista que afecta a todas las dimensiones y a todos los niveles de la política.

e) Las formas de organización política de cada país tienen especificidades propias. Pero de la misma forma que la democracia es en nuestra época un valor universal, la descentralización de los sistemas políticos nacionales nos parece un corolario indispensable de la globalización económica, de la creación de estructuras supraestatales, de la complejidad económico-social y de la necesidad de multiplicar los mecanismos de cooperación pública-privada.

f) En consecuencia, la reivindicación de la democracia y de las autonomías locales, la innovación permanente para desarrollar la participación ciudadana, la igualdad política y jurídica de todos los habitantes y la definición concertada de los proyectos de ciudad, nos parecen condiciones fundamentales para una buena gestión de los asentamientos humanos. Las conferencias internacionales como las de Hábitat deberían servir para realizar un importante avance en la participación de los gobiernos locales y de las organizaciones ciudadanas en la vida internacional.

Por tres razones:

- Porque es conveniente para la implementación de los acuerdos y de las propuestas de la conferencia. Por ello es importante apoyar y aplicar la recomendación de Naciones Unidas de que haya una significativa presencia de representantes de los gobiernos locales en los comités nacionales y en las delegaciones, así como que se incluya una delegación especial de representantes de las organizaciones internacionales de ciudades.

- Hay una razón más general. La globalización requiere crear nuevos mecanismos de regulación. Los procesos de carácter global, como los movimientos migratorios o las contradicciones entre defensa del medio ambiente y crecimiento económico, exigen políticas basadas en compromisos y acuerdos de base local. Ahora bien, estas políticas solamente avanzarán si los gobiernos locales y las organizaciones ciudadanas multiplican los intercambios y la cooperación entre ellos y están presentes en los foros internacionales. Es decir se refuerzan mutuamente.

- Por último: la dialéctica entre universalidad y especificidad. En los puntos anteriores nos hemos referido a la necesidad de que los objetivos y valores universalistas impregnen las situaciones propias de cada región del mundo.

Si los representantes locales no desarrollan una presencia continuada en la vida internacional, si no se reconocen a sus organizaciones derechos y obligaciones en este ámbito, si no se sienten corresponsables de los acuerdos y de las iniciativas de las organizaciones y conferencias superestatales (de hecho, intergubernamentales, como las mismas Naciones Unidas) será difícil evitar fenómenos de repliegue identitario en unos casos o actuaciones insolidarias en otros.

(*International Social Science Journal* 1996; Wilhelm, J., 1996; Cohen, M. A., 1996b; World Federation of the United and Twinned Towns - UTO, 1994, IULA, 1995.)

8.2. El papel del Estado en la planificación

8.2.1. Las ciudades como protagonistas de nuestra época.

Tomado de Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, "Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la era de la Información", Madrid; Editorial Taurus, pp. 139-165. Cap. V. Las ciudades como actores políticos.

Las ciudades adquieren cada día más un fuerte protagonismo tanto en la vida política como económica, social, cultural y mediática. Se puede hablar de las ciudades como actores sociales complejos y multidimensionales.

Las ciudades como actores sociales no se confunden con el gobierno local, pero obviamente lo incluyen. La ciudad se expresa mejor como actor social en la medida que realiza una articulación entre administraciones públicas (locales y otras), agentes económicos públicos y privados, organizaciones sociales y cívicas, sectores intelectuales y profesionales y medios de comunicación social. Es decir entre instituciones políticas y sociedad civil. Esta articulación se realiza a través de la acción colectiva y conjunta, que puede responder a formas y objetivos diversos:

- La resistencia o la confrontación con un agente externo (por ejemplo una administración superior, una multinacional, etc.).
- La definición de productos en los que están interesados, en su producción o venta, diversos agentes urbanos (por ejemplo promoción turística, oferta cultural, sede de un organismo internacional, etc.).
- Campañas basadas en la cooperación público-privada (por ejemplo, de seguridad, de imagen, de rehabilitación urbana, etc.).
- Grandes proyectos de desarrollo urbano vinculados a un evento o derivados de un programa político-cívico de amplio consenso.
- Movilización socio-política que tiene su base principal en la afirmación de la identidad colectiva y la voluntad de autonomía política (que se concreta también en objetivos especialmente urbanos).

En los últimos años los signos del creciente protagonismo de las ciudades se han multiplicado. Veamos algunos ejemplos.

En Europa la recesión económica de los setenta provocó una reacción de los gobiernos locales y de los principales actores económicos y sociales urbanos. Los primeros fueron más allá de sus obligaciones legales para atraer inversiones, generar empleo y renovar la base productiva de la ciudad.

Se concertaron con los actores urbanos para promocionar la ciudad. Unos años después, una Conferencia de Ciudades Europeas (Rotterdam, 1986) se denominó "Las ciudades motoras del desarrollo económico".

Había nacido el movimiento de las eurociudades, que se constituyó formalmente en la siguiente conferencia (Barcelona, 1989) y reúne hoy a las 50 ciudades más importantes de Europa.

La Comunidad Europea, con la creación del Comité de Regiones (Maastricht, 1993), que integra a los representantes de los gobiernos regionales y de las ciudades, ha reconocido finalmente en su entramado institucional a los gobiernos locales, algo que no estaba previsto en absoluto en el tratado fundacional (Roma, 1957).

Los nuevos protagonistas económicos llevan muchas veces nombres de ciudades. Las Eurociudades han sido definidas como «las multinacionales europeas» y como la force de frappe europea, por Delors (presidente de la Comisión Europea), Maragall (presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y otros.

En otros continentes el protagonismo económico de las ciudades es aún más evidente, especialmente en Asia: Seúl, Taipeh, Hong Kong, Singapur, Bangkok, Shanghai, Hanoi, etc. Se difunden las estadísticas económicas de las ciudades y en ellas se da una fuerte complementariedad entre gobierno de la ciudad y el conjunto de los agentes económicos, todos ellos orientados hacia los mercados externos.

Las ciudades asiáticas han demostrado que en el mundo de la economía global la velocidad de información sobre los mercados internacionales y de adaptación a los mismos, la flexibilidad de las estructuras productivas y comerciales y la capacidad de insertarse en redes determinan el éxito o el fracaso, mucho más que las posiciones adquiridas en el pasado, el capital acumulado, las riquezas naturales o la situación geográfica.

El secreto reside en la velocidad de innovar del tejido de pequeñas y medianas empresas articuladas con grandes empresas en red respecto al exterior y con el poder político en relación al interior. Éste asegura importantes funciones de información y promoción y garantiza el ordenamiento y la prestación de servicios del sistema ciudad, puesto que lógicamente el tejido económico y el tejido urbano se confunden.

El poder político urbano, en el caso de las ciudades de Asia, ha desarrollado un modelo con bajos costes generales, a diferencia del europeo, pero con altos costes sociales. No parece que pueda ser un modelo soportable mucho tiempo pues su persistencia introduce factores disuasorios en lo atractivo de la ciudad y no califica suficientemente sus recursos humanos.

En los Estados Unidos las ciudades han desempeñado un importante papel en el cambio político y de política económica. El neoliberalismo exacerbado de las presidencias de Reagan y Bush no sólo suprimió brutalmente una gran parte de las prestaciones sociales que cubrían necesidades mínimas de un tercio de las poblaciones urbanas, sino que favoreció la desindustrialización y la desocupación en las ciudades y la caída de los ingresos de los gobiernos locales.

Sin embargo, algunas ciudades reaccionaron y pusieron en marcha ambiciosos proyectos estratégicos, combinando objetivos de crecimiento económico y de desarrollo urbano con respuestas a los problemas generados por la degradación medioambiental, las crecientes desigualdades sociales y la inseguridad ciudadana. Ciudades como Los Ángeles, San

Francisco, Detroit, Seattle, etc. (así como los estados de Florida y Wisconsin) por medio de la planificación estratégica y la cooperación público-privada demostraron a la vez la negatividad de la aberrante política neoliberal y la capacidad de respuesta de las ciudades.

La gran manifestación convocada por los alcaldes que reunió en Washington a medio millón de personas anunció la caída de Bush (1992) y la puesta en marcha de nuevas políticas para las ciudades: nuevas infraestructuras, enterprises zones, relanzamiento de programas sociales basados en la generación de empleo y la educación, publicación de la asistencia sanitaria, protección del medio ambiente urbano, etc.

Este protagonismo político de las ciudades se manifestó espectacularmente en Europa del este. El derrumbe de los sistemas comunistas estatistas tuvo su expresión principal en las ciudades: Berlín, Budapest, Praga, Varsovia, etc.

Casi siempre los movimientos político-sociales que expresaron la rebelión de la sociedad civil se denominaron «movimientos cívicos». Y es en las ciudades donde se han reconstruido no solamente la organización democrática sino también la economía competitiva.

En América Latina, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado revalorizaron durante la pasada década el papel de las ciudades y los gobiernos locales.

Sin embargo las limitaciones de estos mismos procesos, los efectos sociales de las políticas de ajuste que se añadieron a las desigualdades y marginalidades heredadas, la debilidad del entramado socio-cultural de las ciudades y los graves déficits de infraestructura y servicios públicos han retrasado la emergencia de las ciudades como protagonistas. La situación ha cambiado en la década de los noventa.

Por una parte la re activación económica que ha estimulado la puesta en marcha de proyectos urbanos de gran escala (en algunos casos favorecidos por las privatizaciones) y ha dinamizado el sector de la construcción y, por otra, ha agudizado las contradicciones y déficit heredados: infraestructura física y de comunicaciones, insuficiencia de los recursos públicos y en general de la capacidad de actuación de los gobiernos locales, débil integración social en la ciudad y escasa cooperación público-privada.

Además la consolidación de los procesos democráticos internos y la creciente apertura económica externa han multiplicado las demandas sociales y han acentuado la sensación de crisis funcional en las grandes ciudades. La intensidad y la visibilidad de los problemas urbanos (congestión circulatoria, inseguridad ciudadana, contaminación del aire y el agua, déficit de vivienda y servicios básicos) han focalizado esta sensación de crisis.

Al mismo tiempo las dinámicas económicas (reactivación), sociales (participación) y políticas (democratización) han creado las condiciones para generar respuestas.

Estas respuestas no han faltado: aprobación de proyectos de reforma política y financiera en ciudades emblemáticas de América Latina (México D.F., Bogotá, Buenos Aires y las que se derivan de la nueva constitución de Brasil), protagonismo político y mediático de los alcaldes de las ciudades, quienes se convierten incluso en líderes nacionales, inicio de planes

estratégicos de desarrollo económico, social y urbano basados en una amplia participación cívica, descentralización de los gobiernos locales, puesta en marcha de grandes proyectos urbanos de iniciativa pública y lo privada y cooperación entre ambos sectores, etc. Las grandes ciudades latinoamericanas emergen, en la década de los noventa, como actores políticos y económicos.

La consolidación de esta emergencia dependerá de que puedan estimular grandes proyectos de ciudad que cuenten con una participación activa de los principales agentes públicos y privados y conquisten un amplio consenso ciudadano.

Recientemente hemos visto como algunos grandes proyectos en el proceso de concepción evolucionan desde un planteamiento sectorial y administrativo hasta una propuesta global de desarrollo urbano concertado.

Por ejemplo, algunos grandes proyectos infraestructurales de comunicación en Bogotá (Perimetral o vía periférica de 47 km, propuesta de Metro y sistema ínter modal de transporte masivo) o la propuesta de candidatura olímpica de Río de Janeiro 2004 (que define 6 grandes áreas de centralidad urbana).

Las ciudades latinoamericanas también han expresado la voluntad de definir proyectos de desarrollo concertado entre ellas, de defender conjuntamente los principios de la descentralización política y la autonomía local y de participar en la construcción de las instituciones supranacionales de ámbito regional o continental.

Sin llegar al nivel asociativo y la multiplicidad de redes que existe en Europa (Consejo de Municipios y Regiones de Europa, Eurociudades, etc., vid. más adelante, Cáp. 9) si que son destacables algunas iniciativas recientes como la creación de merca ciudades (o ciudades del Mercosur), la consolidación de la UCCI (Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas) o las propuestas de coordinación de proyectos entre ciudades destinadas a constituir ejes o sistemas urbanos (como el eje Valparaíso - Santiago - Mendoza - Córdoba - Rosario - Asunción - Sao Paulo).

En este contexto se ha vitalizado el movimiento asociativo municipalista tanto a nivel nacional como continental (Red Latinoamericana de Asociaciones de Municipalidades o IULA), así como la cooperación entre las ciudades latinoamericanas y las de América del Norte y de Europa (por ejemplo, por medio de Ciudades Unidas Desarrollo - Federación Mundial).

Las ciudades con proyecto: el Plan Estratégico. Un recorrido entre Europa y América Latina.

El precedente europeo

Las grandes ciudades deben responder a cinco tipos de retos: nueva base económica, infraestructura urbana, calidad de vida, integración social y gobernabilidad. Solamente generando una capacidad de respuesta a estos retos, podrán, por una parte, ser competitivas hacia el exterior e insertarse en los espacios económicos globales y, por otra, garantizar a su población los mínimos necesarios de bienestar para que la convivencia democrática pueda consolidarse.

La respuesta a estos retos requiere un proyecto de ciudad. La construcción de este proyecto puede apoyarse en distintos elementos. Por ejemplo, en algunas ciudades la sensación de crisis provocó una reacción conjunta del gobierno local y de los principales agentes económicos para realizar una transformación de la infraestructura urbana que facilitara el tránsito del modelo industrial tradicional al centro terciario cualificado.

Es el caso de Birmingham, que mediante un plan estratégico que obtuvo un importante apoyo de la Comunidad Europea, renovó su centro urbano y se ha convertido en la ciudad inglesa más dinámica.

Otras ciudades se adelantaron a la crisis y promovieron cambios de infraestructura e imagen para adecuarse a los nuevos requerimientos de la economía global y de la competitividad internacional, como Ámsterdam o Lyon, mediante sendos planes estratégicos. En otros casos, la impotencia del gobierno local impidió que las propuestas estratégicas se convirtieran en líneas de actuación, como el Progetto Milano.

La respuesta a la conciencia de crisis se ha visto facilitada en algunas ciudades por la capacidad de conseguir y de utilizar un gran evento internacional. Barcelona se ha convertido en paradigma. Probablemente el plan estratégico no sería el marco de un ambicioso proyecto de transformación urbana, en parte ya realizado, sin los Juegos Olímpicos de 1992.

Pero no es un caso único. Lisboa, ciudad que acariciaba viciosamente el círculo de su melancolía y de su marginalidad, ha impulsado un importante proceso de transformación urbana y de dinamización económica mediante la capitalidad cultural (1994) y la preparación de la Exposición Universal (1998).

Glasgow también utilizó la nominación como capital cultural para modernizar su infraestructura urbana y crear una atractiva oferta para congresos y encuentros internacionales y para atraer turistas y visitantes (especialmente a su festival cultural de verano). Más recientemente Manchester ha emprendido esta vía (candidatura a los Juegos Olímpicos, Forum Global, etc.).

Difícilmente puede darse una respuesta positiva si no hay liderazgo personalizado. En muchos casos la figura de los alcaldes es decisiva. Es el caso de las ciudades citadas, especialmente Lisboa (Sampaio) y Barcelona (Maragall).

La crisis de gobierno de la mayoría de las ciudades italianas en los años ochenta explica asimismo el fracaso de sus proyectos estratégicos (por ejemplo, Milán y Turín después de Tognoli y Novelli). No puede entenderse la competitividad internacional y la buena imagen de ciudades que no son grandes capitales, como Lille, Montpellier o Estrasburgo en Francia, sin tener en cuenta la fuerte personalidad y el dinamismo de sus alcaldes (Mauroy, Freche, Trautman).

En otros casos no se ha sacado todo el partido posible de oportunidades excepcionales, precisamente por la falta de liderazgo local, como Sevilla con la Expo Universal del 92, y Madrid, capital cultural europea del mismo año. En España, ciudades que también habían quedado al margen de los grandes proyectos de los años gloriosos (1986-1992) han

reaccionado mediante un liderazgo compartido (entre instituciones públicas y con actores privados) y han puesto en marcha planes estratégicos: Valencia y Bilbao.

El liderazgo local no siempre corresponde inicialmente a la autoridad política. En cualquier caso ésta debe estar presente y contribuir a construir un liderazgo compartido.

En todas estas ciudades el proyecto de transformación urbana es la suma de tres factores:

- a) La sensación de crisis agudizada por la toma de conciencia de la globalización de la economía.
- b) La concertación de los actores urbanos, públicos y privados, y la generación del liderazgo local (político y cívico).
- c) La voluntad conjunta y el consenso ciudadano para que la ciudad dé un salto adelante, tanto desde el punto de vista físico como económico, social y cultural.

¿Este análisis es hoy aplicable a América Latina y a sus grandes ciudades?

Con algunos años de retraso los ejemplos europeos citados pueden encontrarse en América Latina. Los retos pueden parecer muchos mayores, pero conceptualmente son los mismos. Es cierto que el crecimiento demográfico, la extensión de la ciudad "no legal", el peso de la marginalidad social, el déficit de infraestructura moderna y la debilidad de los gobiernos locales son elementos cuantitativos diferenciales.

Pero hay otros factores más positivos que en Europa: menos desocupación, mayor dinamismo económico, flexibilidad de las estructuras productivas, buena relación calidad-coste de los recursos humanos y potencialidad del espacio económico regional.

Probablemente, cuestiones decisivas que deben afrontar hoy las ciudades latinoamericanas pueden abordarse y resolverse con los actores urbanos: concertación entre agentes públicos y privados, creación de centralidades y de espacios públicos cualificados, reconstrucción de la cultura cívica, reforma político-administrativa para hacer más eficientes y más participativos a los gobiernos locales y sobre todo modernización de la infraestructura urbana (servicios públicos, comunicaciones y áreas empresariales).

¿Puede hablarse hoy de una reacción de las ciudades de América Latina? Sin duda alguna. En primer lugar, la democratización y la descentralización de los Estados han reforzado y han dado una mayor legitimidad a los gobiernos locales. Lo cual a su vez ha creado las condiciones para que en bastantes casos se exprese una capacidad de liderazgo público local de alcaldes, intendentes o gobernadores.

En segundo lugar la apertura económica, factor provocador de miedos y generador de oportunidades, ha movilizadado a los agentes económicos. Éstos han tomado conciencia de la necesidad de contar con una ciudad competitiva, es decir atractiva y funcional, dotada de infraestructuras modernas y que garantice unos mínimos de calidad de vida y de seguridad. Esta toma de conciencia les ha llevado a plantearse objetivos y actuaciones de carácter colectivo y compatible con el gobierno local.

En tercer lugar, los actores públicos y privados dominantes han empezado a entender que es poco viable una ciudad que excluye o marginaliza a una parte importante de su población, o, para ser más precisos, le supone unas condiciones de vida difícilmente soportables. Un desarrollo económico urbano basado en altos costes sociales no conlleva necesariamente un bajo nivel de costes generales.

La inseguridad ciudadana, el tiempo consumido en la movilización cotidiana y la degradación de los espacios públicos y en general del medio ambiente urbano también tienen costes económicos. Una ciudad competitiva debe tener capacidad de integración socio-cultural para la gran mayoría de su población.

Hoy las grandes actuaciones de carácter social urbano aparecen como necesarias y urgentes y, por lo tanto, susceptibles de encontrar unos apoyos políticos y económicos que hace unos años no tenían.

En cuarto lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, se crean las condiciones para la existencia de amplios espacios de concertación ciudadana con los sectores políticos, intelectuales y profesionales críticos y con las organizaciones sociales populares. La no articulación entre los actores urbanos, que hasta ahora ha caracterizado a la ciudad latinoamericana, aparece así en vías de superación.

Finalmente, la ciudad entendida no solamente como territorio que concentra a un importante grupo humano y una gran diversidad de actividades, sino también como un espacio simbiótico (poder político-sociedad civil) y simbólico (que integra culturalmente y da identidad colectiva a sus habitantes y que tiene un valor de marca o de cambio hacia el exterior) se convierte en un ámbito de respuestas posibles a los retos económicos, políticos y culturales de nuestra época.

Citemos tres. Uno: la necesidad de dar respuestas integradas y no sectoriales a los problemas de empleo, educación, cultura, vivienda, transportes, etc.

Dos: el establecimiento de compromisos público-privados entre los requerimientos del crecimiento económico y del medio ambiente.

Tres: la configuración de nuevos espacios y mecanismos que estimulen la participación política, faciliten la relación entre administraciones y administrados y promuevan la organización de los grupos sociales.

Esta reacción de la ciudad tiende a concretarse en la definición de un proyecto de futuro o plan estratégico concertado entre los principales actores públicos y privados. Además de ciudades colombianas (Bogotá, Medellín, Cartagena) otras ciudades latinoamericanas han emprendido este camino o anuncian su intención de hacerlo, como Río, Porto Alegre, Salvador de Bahía y Recife (Brasil), Santiago y Concepción (Chile), Córdoba y Rosario (Argentina), Asunción (Paraguay) y Caracas (Venezuela).

Otras han debido poner en primer término la reforma política pendiente para generar un gobierno local con capacidad de liderazgo, como México D.F. y Buenos Aires.

En otros casos la promoción de la ciudad, la transformación urbana y económica y la cooperación público-privada ha intentado dar un contenido más ejecutivo y participativo a los planes directores metropolitanos o territoriales (San José de Costa Rica, Quito), en campañas de promoción económica y de city marketing internacional (por ejemplo, Monterrey-México) o en operaciones urbanas de renovación y promoción de las áreas centrales (por ejemplo, Buenos Aires, Sao Paulo y también Bogotá).

El proyecto Ciudad

La eficacia de estos planes o proyectos de futuro depende de muchos factores. Queremos enfatizar tres de ellos, que nos parecen especialmente relevantes, no por que lo sean más que otros, sino porque a veces no se tienen lo bastante en cuenta.

En primer lugar, la definición de un proyecto de futuro sólo será eficaz si moviliza desde hoy a los actores urbanos públicos y privados y se concreta en actuaciones y medidas que pueden empezar a implementarse inmediatamente.

Sólo así se verificará la viabilidad del plan, se generará confianza entre los agentes que lo promueven y se construirá un consenso ciudadano que derive en cultura cívica y patriotismo de ciudad. Esto será la fuerza principal de un plan estratégico.

En segundo lugar, un plan estratégico debe construir y/o modificar la imagen que la ciudad tiene de sí misma y tiene en el exterior.

En la medida en que es una respuesta a una sensación de crisis, que resulta de la voluntad de insertarse en nuevos espacios económicos y culturales globales y que pretende integrar a una población que se siente muchas veces excluida o poco tenida en cuenta, el proyecto ciudad es un proyecto de comunicación y de movilización ciudadana y de promoción interna y externa de la urbe.

Finalmente el plan estratégico cuestiona al gobierno local, sus competencias y su organización, sus mecanismos de relación con las otras administraciones y con sus ciudadanos, su imagen y su presencia internacionales.

Sin una reforma política radical -tanto o más en la forma de actuar que en la base legal- difícilmente se alcanzarán los objetivos de respuesta a los retos actuales que anteriormente se han expuesto.

8.2.2. Las Ciudades y su gobierno

La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipalismo, la exigencia de llevar más lejos los procesos de descentralización política y administrativa de la cultura democrática moderna y la asignación de recursos públicos superiores para ejercer adecuadamente sus competencias no son hoy propuestas suficientes. El gobierno local capaz de dar respuesta a los actuales desafíos urbanos y de construir un proyecto de ciudad y liderarlo debe ser un gobierno promotor.

La autonomía local se ha entendido como la protección legal de la capacidad de auto organización, de competencias exclusivas y específicas, del derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de la disponibilidad de recursos propios no condicionados.

El principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, lo que permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población. El principio de proximidad continúa siendo válido y la reivindicación desde la autonomía local también.

En América Latina, las constituciones, tanto de los Estados unitarios como federales (en este caso se añaden las constituciones estatales o los estatutos provinciales o departamentales), limitan considerablemente la auto organización y las competencias locales, los recursos públicos locales son escandalosamente insuficientes (estamos muy lejos del 50-25-25 entre los tres niveles a los que se tiende en Europa) y la defensa legal de la autonomía ante los tribunales es prácticamente inviable.

Por lo tanto la cuestión de la autonomía no está superada. Pero los tiempos actuales requieren plantear algo más. Porque ciudad y gobierno local no son lo mismo que antes.

En primer lugar la ciudad es hoy una ciudad plurimunicipal o metropolitana, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional discontinuo y asimétrico. Es difícil determinar la población urbana puesto que los usuarios de la ciudad central pueden ser a veces tantos o más numerosos que los residentes.

Las administraciones públicas y para públicas que actúan en la ciudad son muchas y sus competencias y funciones a veces son compartidas, otras Concurrentes y otras se confunden (o justifican mutuamente su omisión). Por ejemplo, sólo en Nueva York se ha calculado que actúan más de 100 organismos públicos o para públicos poco o nada coordinados y que bastantes veces se solapan en sus competencias y actuaciones.

Es decir, los tres elementos clásicos en los que se basa el gobierno local -población, territorio y organización- no proporcionan hoy una claridad definitoria suficiente. Ello se debe sobre todo a que la gran ciudad se define por su centralidad y el gobierno local debe plantearse funciones para una población y un territorio que ven más allá de lo que le corresponde histórica y legalmente. Y, por descontado, estas funciones no puede ejercerlas en plan de monopolio.

De todo lo dicho deducimos algunas consecuencias para el planteamiento de la autonomía y la organización del gobierno local.

En primer lugar, un nuevo tipo de relación con las administraciones públicas consideradas «superiores» (especialmente, el gobierno central). Sin perjuicio de un mayor reconocimiento del ámbito de la autonomía local, conviene desarrollar las relaciones contractuales para ejercer conjuntamente aquellas competencias y funciones que requieren necesariamente cooperación inter administrativa (por ejemplo, infraestructura de comunicaciones y financiación del transporte público, promoción económica del territorio, seguridad ciudadana, grandes operaciones de desarrollo urbano, políticas medioambientales y contra la pobreza, etc.)

Los contratos urbanos están destinados a convertirse en un nuevo paradigma de relación entre administraciones públicas. En el ámbito metropolitano, el gobierno del territorio exige casi siempre ir más allá de la relación contractual, sin que ello conlleve necesariamente crear un nuevo gobierno local o departamental que elimine o someta a los gobiernos municipales. Más adelante expondremos algunas propuestas que faciliten la programación conjunta de las actuaciones públicas y la gestión compartida de los servicios en el ámbito metropolitano.

En segundo lugar, la organización política local no puede basarse como hoy en la dicotomía ejecutivo-legislativo, en una administración centralizada y en la separación rígida entre el sector público y el privado. Las formas de gestión y de contratación deben garantizar la agilidad y la transparencia y responder a criterios de eficiencia económica y eficacia social y no de control político o burocrático.

Por último el gobierno local debe asumir una cuota de responsabilidad en el ejercicio de competencias y funciones tradicionalmente reservadas al Estado (por ejemplo, justicia y seguridad) o al sector privado (por ejemplo, actividad empresarial en el mercado). Esta cuota de responsabilidad puede consistir en el reconocimiento del derecho y de los medios para actuar, en la atribución de competencias legales específicas o en la capacidad de ejercer un papel de liderazgo o coordinación respecto a otras administraciones y al sector privado.

Antes de desarrollar algunas propuestas de reforma política y administrativa nos parece más conveniente especificar las funciones novedosas que se plantean a los gobiernos locales. La organización viene después de la definición de objetivos.

¿Qué entendemos por papel promotor del gobierno local?

a) La promoción de la ciudad hacia el exterior que desarrolle una imagen fuerte y positiva apoyada en una oferta de infraestructuras y de servicios (comunicaciones, económicos, culturales, seguridad, etc.) que atraiga inversores, visitantes y usuarios solventes a la ciudad y que facilite sus «exportaciones» (de bienes y servicios, de sus profesionales, etc.)

Esta oferta no tiene porqué ser financiada, ejecutada o gestionada en su totalidad por el gobierno local, ni mucho menos. El rol promotor es precisamente crear las condiciones que faciliten su realización por agentes públicos o privados (vía planeamiento, campañas políticas, compensaciones económicas, etc.).

b) La concertación con otras administraciones públicas y la cooperación público-privada como medios para realizar tanto la promoción exterior citada como aquellas obras y servicios que los déficits acumulados los nuevos requerimientos urbanos y el cambio de escala de la ciudad exigen. La concertación y la cooperación requieren iniciativa política, innovación legal y financiera y consenso ciudadano.

c) La promoción interna en la ciudad para dotar a sus habitantes de «patriotismo cívico», de sentido de pertenencia, de voluntad colectiva de participación y de confianza e ilusión en el futuro de la urbe. Esta promoción interna debe apoyarse en obras y servicios visibles, tanto los que tienen un carácter monumental o simbólico como los dirigidos a mejorar la calidad de los espacios públicos y el bienestar de las gentes.

d) La innovación político-administrativa para generar múltiples mecanismos de cooperación social y de participación ciudadana. El papel promotor del gobierno local consiste en gran parte en estimular y orientar las energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica.

Tres ejemplos: empleo, seguridad ciudadana y mantenimiento de equipamientos, servicios y espacios públicos. Se trata de tres tipos de problemáticas que requieren un tratamiento a nivel local (sean cuales fueren los factores causantes y los organismos competentes) y una capacidad considerable de innovación y de cooperación. Ni una acción estatal o pública unilateral ni la mano mágica del mercado los resolverán.

La innovación democrática es, probablemente, el aspecto más interesante del papel que asumen progresivamente los gobiernos locales. Creemos que esta obligación innovadora responde a tres retos distintos: el de la participación ciudadana, el de la cooperación social y el de la integración de las políticas urbanas.

Sin duda alguna hay una crisis de las identidades colectivas y de participación en las instituciones representativas Y los partidos políticos. El ámbito local (barrio, ciudad, región) es un marco adecuado para experimentar y desarrollar nuevas fórmulas electorales, de descentralización territorial Y funcional, de participación en la gestión y ejecución de programas públicos, etc.

La democracia se renovará desde el principio de proximidad, complemento indispensable de las construcciones políticas supranacionales hoy en curso. Para ello hay que asumir el derecho a la diversidad y el deber de inventar. ¿Por qué, por ejemplo, las ciudades no pueden regular su propio sistema electoral, siempre que se respeten algunos principios básicos?

La cooperación social es hoy una necesidad imprescindible para afrontar problemáticas nuevas por su naturaleza o por su intensidad. Antes hemos citado algunas, como el empleo, la seguridad y el mantenimiento de los espacios públicos.

Pueden citarse otras como la atención social a las personas ancianas, el cuidado del medio ambiente o la promoción de actividades culturales integradoras de una población heterogénea y, en parte, vulnerable a la marginación. No son suficientes las políticas públicas puesto que nunca dispondrán de todos los recursos necesarios ni pueden construir unos modos de gestión adecuados a estas demandas sociales.

La acción pública debe apoyar y estimular la iniciativa social. Por ejemplo: el empleo. Solamente multiplicando la generación de empleos en sectores externos a la competencia internacional (como son los de carácter social, la ecología urbana, etc.) podremos vencer la dinámica contradictoria que se da, incluso en periodos de crecimiento, entre población activa y puestos de trabajo:

La innovación debe concretarse en la asunción de competencias y funciones a nivel local que permita la aplicación de políticas integradas. No pueden abordarse eficazmente las

problemáticas de vivienda, de pobreza, de medio ambiente, de educación, de promoción económica, de cultura, etc. por medio de políticas y organismos sectoriales.

Esto nos plantea la necesidad de definir nuevos bloques competenciales y nuevas formas de gestión de los gobiernos locales.

Nuevas competencias y funciones del gobierno de la ciudad

Las competencias y funciones de los gobiernos locales no pueden definirse mediante una legislación estatal uniformista ni basarse en una rígida separación según criterios de exclusividad. Creemos que hay que incluir en la definición otros criterios como proximidad, capacidad, concertación, demanda social y diversidad.

Las ciudades y los entes territoriales deben poder ejercer todas aquellas competencias y funciones que no sea obligado ejercer por su propia naturaleza en ámbitos más amplios: el principio de proximidad es un elemento esencial de la legitimación democrática. Las ciudades son distintas por su tamaño, población, actividades, cualidad de sus recursos humanos, etc.

El principio de capacidad significa que cierto tipo de ciudades pueden asumir o atribuirse competencias porque generan recursos políticos, económicos, sociales o técnicos que les permiten asumirlas con garantías de eficacia. Por ejemplo: elaboración del planeamiento o coordinación de las fuerzas de orden público.

El principio de concertación nos conduce a dar primacía a las relaciones contractuales sobre las jerárquicas en lo que se refiere a la articulación entre las administraciones públicas (Estado y gobiernos territoriales) y con los agentes privados. Se trata de desarrollar fórmulas como los consorcios, los contratos-programa las empresas mixtas, etc.

Siempre deberá tenerse muy en cuenta la expresión de la demanda social. Ningún gobierno local puede aducir que no es competente cuando existe una problemática grave en temas como empleo o seguridad ciudadana.

La legislación debe permitir y facilitar la actuación de los gobiernos locales en todos aquellos casos en que la demanda social y la voluntad política coincidan para afrontar retos que en teoría o según la inercia legal afecten a competencias del Estado o son propias de la actividad privada.

Todo ello nos lleva a reivindicar el principio de diversidad. Las ciudades son distintas en sus formas y en sus actividades y deben serlo. También deben serlo en su organización y en sus competencias. A continuación, exponemos sucintamente la posible ampliación del campo de actuación del gobierno de las ciudades:

a) Bloque económico. Tradicionalmente las únicas empresas municipales han sido empresas de prestación de servicios públicos en régimen de monopolio. En cuanto a la actividad de promoción económica, se ha limitado casi siempre a la definición de áreas o zoning, a través del planeamiento. Ya la publicidad turística de la ciudad.

Actualmente la promoción económica de la ciudad requerirá que el gobierno local tenga competencia y medios -en colaboración con otros actores públicos y privados pero con

iniciativa propia para desarrollar zonas de actividades empresariales, para crear bancos con líneas de capital-riesgo, para promover empresas públicas y mixtas competitivas con el sector privado, para realizar compañías internacionales que atraigan inversores y visitantes, para promover y gestionar recintos feriales y centros de convenciones y parques industriales y tecnológicos, para establecer oficinas de información y asesoramiento a empresarios e inversores locales e internacionales, etc.

b) Bloque urbanístico, de vivienda y medio ambiente. Aunque corresponden a competencias más tradicionales del gobierno local, las decisiones principales las toman en la práctica los gobiernos nacionales (financiación de grandes obras públicas, uso de áreas centrales o aptas para el desarrollo urbano de propiedad o gestión estatal o de empresas nacionales, programas de vivienda social, capacidad sancionadora de los atentados al medio ambiente) o los agentes privados (que toman las decisiones de invertir o no invertir en las áreas urbanas y de definir los proyectos constructivos y los usos específicos de las áreas construidas).

Sin perjuicio de que el gobierno local haga valer el poder teórico que le da la competencia de planeamiento territorial; al contrario, utilizando aquél para obligar a negociar a los agentes públicos y privados, debemos priorizar la concertación de los mismos.

Es uno de los aspectos principales del planeamiento estratégico. El rol promotor y el liderazgo local puede así concretarse en la definición de las grandes obras públicas que financia el Estado, en la recuperación de áreas obsoletas en posesión de autoridades portuarias, militares o ministerios diversos, en la gestión de programas de vivienda, en la delegación o transferencia de la competencia disciplinaria en todos los temas de medio ambiente urbano, en la definición de nuevas figuras de planeamiento que vinculen el mismo a la ejecución de proyectos, en la posibilidad de crear holdings, consorcios o empresas mixtas para ejecutar conjuntamente con otras administraciones y con los agentes privados grandes operaciones de desarrollo urbano, la asunción del dominio público del subsuelo, rehabilitación cascos viejos, planes de uso, etc.

c) Bloque de seguridad ciudadana y de justicia. En este bloque el gobierno local debe asumir competencias que le permitan ejercer:

- Una función coordinadora sobre la base de su capacidad y del principio de proximidad. Por ejemplo: la coordinación de las fuerzas de orden público o conjunto de policías actuantes en la ciudad (seguridad espacios y edificios públicos, tráfico, pequeña delincuencia urbana, etc.) En algunas ciudades, la policía nacional, en estos casos, depende funcionalmente de la alcaldía (sin perjuicio de que exista una policía local)

- Una función innovadora para llevar a cabo aquellas políticas preventivas y/o represivas que correspondan a problemáticas nuevas. Por ejemplo, tráfico de drogas y reinserción de drogadictos, desarrollo y aplicación de las normativas de protección del medio ambiente, represión del racismo, la xenofobia y otras formas de discriminación social, étnica o religiosa. En algunas ciudades se ha planteado ya la necesidad de configurar un sistema propio de jueces y fiscales municipales: la justicia municipal.

- Una función complementaria de la justicia y de la policía estatal para aprovechar las mayores posibilidades de cooperación social que tiene el gobierno local. Es el camino más fácil para iniciar la asunción de competencias en este campo.

d) Bloque social y cultural. Las competencias y la capacidad de actuación de los gobiernos locales en política social y cultural acostumbran a estar ya ampliamente reconocidas. En estos casos, más que una cuestión legal se trata de una cuestión de medios. La insuficiencia de éstos ha dado lugar a que en la práctica las administraciones superiores, por medio de programas sectoriales o proyectos individuales substituyan al gobierno local.

En otros casos es el sector privado el que actúa, sin que su acción se integre en un programa urbano coherente. Y en otros simplemente se dejan a una parte importante de la ciudad y de sus gentes sin oferta cultural y sin servicios sociales. La competencia que hay que conquistar es la de gestión y/o coordinación de los programas y proyectos públicos o mixtos y el desarrollo de todas las formas necesarias de cooperación público-privada.

Tres campos de actuación nos parecen especialmente relevantes:

a) Programas sociales de vivienda y urbanización básica con la cooperación de los propios habitantes. Reconocimiento previo del hábitat popular informal. Construir ciudad en la periferia (incluye monumentalización, comunicaciones, centralidades urbanas y descentralización político-administrativa).

b) Programas de generación de empleo en sectores al margen de la competencia internacional, servicios personales, mantenimiento de la infraestructura y servicios urbanos, ecología urbana.

c) Oferta cultural tanto en lo que se refiere a la oferta destinada a públicos externos (atractividad) como internos (integración).

La educación y la sanidad en algunos países es una competencia municipal, en otros estatales y en otros compartida. En general, no puede ser una competencia exclusivamente local (la programación y la financiación deben ser estatales para no generar mayores desigualdades) pero sí que conviene atribuir la gestión de la red básica (enseñanza no universitaria y asistencia sanitaria primaria) al gobierno local.

e) Bloque de infraestructura de servicios urbanos, transporte y comunicaciones.

En este bloque se plantean por los menos tres tipos de problemáticas:

1. La financiación de la infraestructura y el mantenimiento de servicios básicos. Por ejemplo: transporte público, abastecimiento de aguas y red de saneamiento. Requiere un acuerdo contractual con el Estado y, eventualmente, con las empresas concesionarias. Modelo: contrato-programa.

2. La relación con empresas públicas estatales o paraestatales que actúen en régimen de monopolio. Por ejemplo, compañía telefónica, empresa de ferrocarriles. El gobierno local debe obtener una posición favorable para negociar en buenas condiciones. Un plan estratégico puede legitimar un plan intermodal de transportes y comunicaciones que integre

la red ferroviaria regional con la red urbana u obligue a la compañía Telefónica a cofinanciar galerías de servicios.

3. La posibilidad de asumir competencias políticas y empresariales en campos novedosos. Por ejemplo, una torre de telecomunicaciones, cableado de la ciudad, autorización de emisoras de radio y televisiones locales, experimentación de multimedia para la relación con la ciudadanía.

Conclusión: Nuevas competencias, nuevos recursos y nuevos modos de gestión

Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, más obligaciones, sino más recursos financieros, más medios. Es cierto que se ha producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y las demandas al gobierno de la ciudad y el de los recursos para darles respuesta.

Pero en muchos casos lo que se requiere es más poder, más libertad, más autonomía. Por ejemplo, la ordenación de las actividades económicas (incluso algo tan sencillo como los horarios comerciales), la aplicación de la competencia sancionadora en temas de medio ambiente (por ejemplo frente a los agentes contaminantes) o la autorización de radios y televisiones locales no requieren grandes recursos financieros (incluso pueden proporcionar ingresos).

En otros casos, de lo que trata es de poder organizarse de forma distinta para flexibilizar las contrataciones de bienes y servicios (siempre que redunde en una mayor transparencia) o para innovar en los procedimientos administrativos (para facilitar las relaciones con los ciudadanos).

Es decir un mayor grado de libertad y de autonomía. Lo que es seguro es que no se puede hacer nueva política y asumir más competencias manteniendo viejas estructuras organizativas y procedimientos pensados más para controlar que para actuar.

La reforma política y administrativa de los gobiernos locales

Parece evidente que las actuales estructuras políticas locales, sus esquemas organizativos y medios de gestión, no son las más adecuadas para construir este liderazgo local y asumir las nuevas competencias y funciones que se proponen. Sin poder extendernos, ahora, permítasenos, únicamente, indicar cinco líneas de reforma.

a) Gobierno metropolitano del territorio y descentralización de la gran ciudad. Por una parte, es preciso crear estructuras metropolitanas de planificación territorial y estratégica, de programación conjunta de las inversiones de desarrollo urbano y de gestión de los servicios de ámbito supramunicipal.

El gobierno metropolitano debe entenderse más como una relación contractual o consorcial entre administraciones que no como una relación jerárquica, aunque sus acuerdos se impongan a todos. El gobierno del territorio metropolitano no puede corresponder a un único nivel del Estado sino a todos (central, departamental, municipal). Paralelamente la gran

ciudad debe descentralizarse por distritos o localidades, tanto a nivel político como administrativo.

b) Organización política que reconozca la personalización de los liderazgos, la necesidad de superar la confrontación legislativo-ejecutivo y la continuidad de la gestión municipal. Entre otras reformas se proponen:

- La elección directa de alcaldes, incluidos los alcaldes locales o presidentes de distrito.
- La homologación entre mayoría ejecutiva y legislativa. Por ejemplo, el alcalde puede ser el cabeza de la lista más votada. También puede atribuirse a esta lista el 51 por ciento de los puestos en el consejo, en tanto que el 49 por ciento restante se distribuye proporcionalmente.
- Supresión de los impedimentos de reelección y/o alargamiento de los mandatos hasta cinco o seis años.
- Atribución de los puestos ejecutivos a profesionales mediante concurso y sin que el contrato vaya unido a la duración de los mandatos políticos.

c) Financiación gobiernos locales. La doctrina y la experiencia internacionales, por los menos los que se orientan según posiciones federales y descentralizadoras, proponen una distribución del gasto público tipo 50 por ciento Estado central y 50 por ciento gobiernos territoriales (municipios y provincias, departamentos o regiones).

La financiación de los gobiernos locales debe ser en gran parte automática (ingresos propios y participación en impuestos nacionales como renta o IVA), siendo la aportación del estado de carácter compensatorio (política de reequilibrio) o por vía de contratos-programa u otros instrumentos finalistas.

La financiación de proyectos de desarrollo urbano debe comportar una parte importante de autofinanciación por vía de apropiación pública de plusvalías urbanas generadas y mediante la cooperación público-privada.

d) Gestión empresarial de los servicios y actividades públicas. No pretendemos imponer un modelo único y menos aún la privatización a ultranza, sino defender la diversidad de modos de gestión, con el fin de conseguir la máxima eficiencia económica y transparencia social. Pero estamos convencidos de que un gobierno local promotor no puede funcionar según las formas de gestión y de contratación propias de la administración tradicional. Algunas propuestas:

- Centros gestores autónomos (que pueden revestir diversas formas: institutos, patronatos o fundaciones, empresas públicas o consorcios, etc.) para aquellas actividades o servicios que puedan materialmente separarse de los servicios generales. Estos centros tendrán sus propios ingresos y realizarán ellos mismos el control de gastos, contratación de personal y servicios externos, etc. El control administrativo se realizará posteriormente.

- Empresas mixtas o privadas que reciben vía concesión o contrato la realización de una actividad o la prestación de un servicio de titularidad pública. Es perfectamente aceptable

siempre que la administración pública establezca las condiciones de prestación del servicio o la calidad de la actividad y que la gestión empresarial se demuestre más eficiente.

Una parte muy importante de la actividad municipal puede realizarse mediante estas fórmulas de descentralización funcional que se acaban de proponer, desde la gestión de la actividad cultural hasta la promoción económica, desde la implementación de los proyectos de desarrollo urbano hasta la gestión del transporte público. Cuando esta descentralización no sea posible conviene, por lo menos, agilizar los procedimientos de gestión y contratación de bienes y servicios.

e) Relaciones con los administrados, comunicación y participación. Es probablemente uno de los campos en los que más, necesaria y más posible es la innovación. Apuntamos tres tipos de reformas:

- Facilitar el acceso de los ciudadanos a la Administración y empresas de servicios públicos. Por ejemplo: ventanilla única, gestiones por teléfono, valor de la declaración oral, consulta a domicilio, etc.

- Comunicación basada en el uso generalizado de las nuevas tecnologías (por ejemplo: multimedia que permiten el feedback o la respuesta del ciudadano) y las relaciones personalizadas apoyadas en las elecciones directas y la descentralización territorial y funcional.

- Participación ciudadana mediante programas concertados basados en la cooperación de los usuarios, apoyo a las organizaciones sociales de base y su reconocimiento como interlocutores, gestión compartida de equipamientos, etc.

f) Internacionalización de los gobiernos locales. Tradicionalmente las relaciones exteriores son una competencia exclusiva del gobierno nacional. Sin embargo, las ciudades necesitan hoy promocionarse internacionalmente, tienden a integrarse en sistemas o ejes transnacionales, forman parte de redes y organizaciones regionales o mundiales de ciudades y autoridades locales, multiplican sus relaciones bilaterales y multilaterales. Sería una paradoja que los actores privados de la ciudad (cámaras de comercio y empresas, universidades y organizaciones profesionales y sindicales, entidades culturales, etc.) tuvieran proyección y presencia internacionales y no la pudieran tener los gobiernos locales. Al contrario, corresponde a los gobiernos nacionales facilitar esta presencia de varios modos:

- Apoyo político y financiero a las actividades de promoción exterior de las ciudades, así como a las actuaciones encaminadas a atraer sedes y eventos internacionales públicos o privados.

- Facilitar la constitución de ejes y redes entre ciudades que permitan a las ciudades del país reforzar sus posiciones en el continente y en el mundo, teniendo en cuenta la competencia creciente entre territorios.

- Acción ante los organismos intergubernamentales (Naciones Unidas en primer lugar, pero también, organismos regionales, económicos, etcétera) para que las ciudades y sus organizaciones sean reconocidas como partners.

- Reconocimiento del derecho de los gobiernos locales para acudir al crédito internacional y para gestionar los créditos y/o subvenciones de los organismos internacionales.

- En general, reconocimiento a los gobiernos locales de la capacidad de actuar como sujetos políticos en la vida internacional y ante los organismos hasta ahora exclusivamente intergubernamentales, siempre que se trate de cuestiones de su interés o competencia.

Conclusión

Un plan estratégico es la definición de un proyecto de ciudad que unifica diagnósticos, concreta actuaciones públicas y privadas y establece un marco coherente de movilización y de cooperación de los actores sociales urbanos.

El proceso participativo es prioritario respecto a la definición de contenidos, puesto que de este proceso dependerá la viabilidad de los objetivos y actuaciones que se propongan.

El resultado del plan estratégico no es una norma o un programa de gobierno (aunque su asunción por el Estado y por el gobierno local deberá traducirse en normas, inversiones, medidas administrativas, iniciativas políticas, etc.) sino un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil.

Por ello el proceso posterior a la aprobación del plan y el seguimiento e implantación de las medidas o actuaciones es tanto o más importante que el proceso de elaboración y aprobación consensuales.

En un momento histórico caracterizado por la globalización de la economía y las políticas de apertura de los mercados, por la descentralización política, por la revalorización de los ámbitos y de las identidades locales o regionales y por la multiplicación de demandas sociales heterogéneas que no se sienten satisfechas por las respuestas estatales, el proyecto de ciudad (o de región), basado en un plan estratégico de amplia concertación social, representa una gran oportunidad democrática.

Por una parte, ofrece una respuesta integrada desde el lugar donde se plantean los problemas de la sociedad y desde donde pueden actuar los agentes públicos y privados conjuntamente. Por otra, nos puede permitir reconstruir el sentido de la ciudad, del territorio, en una época donde la pérdida de conciencia de los límites y de disolución de las ideologías que soportan los proyectos colectivos, nos plantea el reto de rehacer nuestros sistemas de convivencia.

8.3. Desarrollo. Regional y urbano: Apuntes sobre la evolución histórica de la ideología del Estado Mexicano*

Tomado de Daniel Hiernaux Nicolas (**), 1989, en Aguilera, Manuel, et al, "Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX", México: UAM, Xochimilco, pp. 83-89.

A partir de 1982, el gobierno mexicano ha introducido con toda fuerza el concepto regional en la administración pública: se creó una subsecretaría de desarrollo regional en la Secretaría

de Programación y Presupuesto, vieron la luz varios planes regionales y la llamada "cuestión regional" ha llegado a ser un tema obligado por un gobierno que se quiere cada vez más federalista y descentralizador.

Desde una perspectiva académica, la manera como se usa el término de región en la actualidad, no deja de ser extraña respecto a lo que supuestamente es la región desde el punto de vista conceptual. Nos proponemos entonces presentar algunos apuntes enfocados a la historia de la evolución ideológica del concepto de región y de desarrollo urbano después de la Revolución.

No deja de ser interesante analizar el hecho de que la Revolución mexicana surgió de la oposición de grupos regionales a la política centralista y "modernizadora" de Porfirio Díaz y sus científicos.

Puede aventurarse la hipótesis de que la generación de brotes antigobiernistas en la mayor parte del territorio, condujo a una auténtica insurgencia de las regiones contra el centralismo, planteando una alternativa *desde la región*, al modelo vigente.

Caído el dictador, se impone el poder de los caudillos norteños que llegó a eliminar en una forma u otra a los líderes populares formados en la Revolución y pilares de la participación de varias regiones al proceso revolucionario, como es el caso de Zapata.

El origen provinciano norteño de los nuevos jefes planteaba la esperanza de que la eliminación de las desigualdades regionales se fuera resolviendo en el marco del programa de desarrollo de los nuevos gobiernos de la Revolución.

No fue así: El modelo posrevolucionario que se impone hasta mitades de los treinta, construye un nuevo centralismo político, militar y económico.

En un país devastado, con estructuras regionales endebles y dominadas por la meseta desde tiempos prehispánicos, la búsqueda de un desarrollo regionalmente equilibrado podía parecer difícil, aunque no hubiera sido imposible buscar mayor equilibrio entre regiones.

* Comentario a la ponencia del Mtro. Carlos Bustamante Lemus al III Seminario de Economía Urbana organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agosto de 1988.

** Doctor en Geografía. Docente investigador titular y jefe de área de investigación del Departamento de Teoría y Análisis de la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco e Investigador Titular del Centro de Investigaciones y Documentación, de América Latina. CREDAL. París. Francia.

Si bien la Constitución del 17 avalaba ampliamente la corriente federalista, no cabe duda que las políticas aplicadas fueron centralistas. Por lo tanto la autonomía relativa acordada en el papel a las instancias locales de gobierno, quedó rápidamente en letra muerta.

Habría que esperar hasta la consolidación del sistema político y la llegada a la presidencia de un hombre con profundas raíces y preocupaciones por las regiones, Don Lázaro Cárdenas del Río, para que el gobierno posrevolucionario trate de reducir las desigualdades regionales y sociales, mediante un programa amplio de apoyo a las regiones: aunque no manejara un concepto regional en el sentido académico del término, Cárdenas logró un impulso real a un desarrollo más equilibrado por medio de un fuerte programa de infraestructura carretera, de ampliación de la red ferroviaria, riego y sobre todo por la dotación de tierras.

El sentido de la justicia social mezclado con la preocupación por el desarrollo del interior del país, llevó a una coyuntura muy favorable a la planeación y a una auténtica rectoría del Estado en materia económica y regional, que durara desde inicios de los treinta hasta 1940.

A partir de la posguerra, el Estado mexicano muestra sendas divisiones internas entre los grupos más nacionalistas de los cuales Cárdenas fue un pilar, y los grupos favorables a un crecimiento económico a toda costa.

Tanto en materia regional como urbana, la ruptura se hace patente entre los dos grupos: los "desarrollistas", profundamente anclados en los aparatos de Estado, controlaron por varias décadas el destino del país; impusieron una política de *laissez faire* por la cual la injerencia del Estado quedó mermada.

Es significativo que los esfuerzos de planeación urbana de los treinta fueron abandonados y remplazados por un modelo "constructivista" plasmado en el plan de 1950 para la ciudad de México, que diseñó el Ing. Luis Ángeles, haciendo predominar un enfoque vial sobre una verdadera organización del espacio urbano de la ciudad, así como por la administración del Haussman mexicano, el regente Uruchurtu.

En materia regional, el grupo dominante negó la importancia del desarrollo del interior del país, dejándolo a merced de las tendencias del mercado por lo que sólo alcanzaron a consolidarse dos metrópolis regionales, Guadalajara y Monterrey así como algunos puntos menores cuyo desarrollo era funcional para el modelo de acumulación prevaleciente.

La preocupación regional manifestada en el programa de desarrollo regional por cuencas hidrológicas, se ha considerado erróneamente como una manifestación del interés del Estado respecto al desarrollo integral del país. Consideramos que esta aseveración es errónea ya que el impulso al programa de cuencas fue más bien una concesión a Cárdenas y a su equipo, una forma de canalizar sus energías nacionalistas fuera del núcleo central del poder.

A este respecto es notorio que el programa de cuencas no resultó contraproducente con el modelo desarrollista centrado sobre el impulso de la industria en zonas urbanas particularmente la ciudad de México.

Por lo contrario, resultó -paradójicamente- ser su aliado involuntario a partir del momento en que i) sirvió de pantalla ideológica respecto al interés regional del gobierno ii) generó productos para el mercado interno y también desvirtuándose posteriormente, para la exportación y iii) garantizó cierta inversión en el campo, como garante de la tranquilidad social.

En la práctica, el grupo cardenista sólo parece haber logrado el control de la Comisión del Tepalcatepec (creada en 1947) luego llamada del Balsas (en 1960 extendiéndose su área de jurisdicción). Esta le sirvió de base administrativa para mantener la cohesión de su grupo político y de punto de arranque para defender causas nacionalistas, como la defensa del proyecto de Las Truchas, frente a los embates de los grupos aliados al capital extranjero (Alemán, Trouyet...) e íntimamente relacionados con altos funcionarios de Nafinsa y Hacienda.

En otros términos, nos atrevemos a afirmar que el desarrollismo asociado al centralismo, parece haber sido el modelo predilecto del grupo en el poder, mientras la defensa de las regiones (y de las minorías indígenas) la causa que enarbolaran los cardenistas, entre muchas otras.

A partir del año de 1970, se produce un cambio sustancial con la llegada de Luis Echeverría al poder: con el reconocimiento de las contradicciones severas que conoce el país por la aplicación del desarrollismo, Echeverría plantea un modelo alternativo que después se calificará como la búsqueda del desarrollo equilibrado.

En su campaña para la presidencia, manifiesta la necesidad de combatir el centralismo y las desigualdades regionales, entre otros mediante la creación de nuevos polos de desarrollo industrial en zonas rezagadas.

Esta política innovadora encuentra sus raíces en las preocupaciones que se venían marcando desde los sesenta y que impulsaron a Nafinsa a encargar los primeros estudios de desarrollo regional en el sentido actual de la palabra (el de Lamartine Yates, entre otros).

Por otra parte, desde mediados de los sesenta, se venía cocinando el proyecto de un centro de desarrollo turístico planificado de Cancún, primera piedra de la intervención del Estado mexicano (con financiamiento internacional) en una política de desarrollo de polos turísticos. Ideológicamente, se percibe que el ensayo de Francois Perroux de 1955, "nota sobre la noción de polos de crecimiento" había hecho camino en la ideología de los países subdesarrollados.

Con una ventaja segura, Venezuela ya estaba desarrollando su gran proyecto de ciudad Guayana desde mitad de los sesenta.

El manejo del concepto de polos de desarrollo por el Estado mexicano, plantea el reconocimiento implícito de la predominancia de las actividades industriales y de la ciudad como motores del desarrollo del país y como vía única para el desarrollo de regiones rezagadas.

La admisión del turismo entre las actividades industriales, corresponde de hecho al concepto de "industria turística", o "industria sin chimeneas" como se califican en forma totalmente ideológica a las actividades turísticas.

La época de oro de las cuencas hidrológicas parece entonces llegar a su fin. La desafortunada muerte del General en 1971, elimina el elemento de cohesión, la figura de mayor respeto en la línea nacionalista-regionalista.

De esa fecha en adelante, su equipo se dispersará en diversas instituciones, particularmente las que se relacionan con el campo o con el proyecto de Las Truchas, quedando Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano como figura suplente, pero con una audiencia muy reducida en un gobierno que no es cardenista.

Echeverría tendrá efectivamente una política regional, que se puede demostrar a través de varios actos administrativos de gobierno, pero también en medidas concretas como el apoyo al desarrollo de la primera etapa de SICARTSA, el lanzamiento del proyecto Ixtapa, del de Cancún, del desarrollo cuprífero en Nacozari de García, etc. De hecho un examen de la política que se ha llamado de los grandes proyectos de inversión turísticos, industriales, demuestra que todos inician su construcción en el sexenio echeverrista.

Sin embargo, a partir de 1975, se opera un deslizamiento progresivo de la ideología regional-urbana hacia la de "asentamientos humano"; la participación en la Conferencia Internacional de Vancouver, el decreto de la Ley de Asentamientos Humanos y el poder creciente de nuevos tecnócratas con escaso conocimiento e interés en las cuestiones regionales, abren la vía a un abandono progresivo de las nociones regionales, cuya validación conceptual había sido reforzada por gente de mucho nivel académico como los que formaban parte del equipo asesor de las Naciones Unidas al Programa de desarrollo urbano-regional de las Naciones Unidas con el Gobierno de México (Fernando Pedrao, Armando Palerm, Paul Coulaud, Héctor Ferreira, entre otros).

Cuando llega a la presidencia un ex secretario de Hacienda y Crédito Público, es obvio que los criterios que rigen la política van a cambiar. Varios factores deben tomarse en cuenta: la creación de la secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que será la responsable de la nueva política en la materia y el crisol de la ideología "asentista" del gobierno.

Citaremos también la desaparición del Programa Regional Urbano antes citado con el relegamiento de varios de sus participantes en una oscura Dirección General de la flamante Secretaría de Programación y Presupuesto, la Dirección General de Programación Regional. En 1978 se extinguen por decreto presidencial las comisiones de desarrollo regional por cuencas, dando así por terminada una etapa importante de las políticas regionales de México.

En el curso del sexenio 1976-1982 destacan los primeros esfuerzos de planeación organizada así como el impulso que logran ciertas regiones, particularmente el sureste petrolero a raíz del auge de la explotación del petróleo y de la petroquímica.

Vale la pena señalar que a pesar de darse un verdadero cambio regional paulatino como lo han demostrado los estudios de Hernández Laos por ejemplo, el Estado deja de lado cualquier intento de consolidar su ideología regional, mientras se dedica a fondo a la formulación de su ideología urbana, llevando a puestos de funcionarios a muchos de los investigadores que "hicieron" la conceptualización de la cuestión urbana en México, algunos desde los sesenta.

Todo parece indicar que privaron los criterios de moda entre los organismos multilaterales como el Banco Mundial, por los cuales el problema urbano es antes que todo un problema de mínimos de bienestar. No cabe duda que este tipo de reflexiones sobre el desarrollo urbano niega cualquier análisis integral del problema de las ciudades, reduciéndolo a la yuxtaposición de cuestiones parciales desligadas, en las cuales es difícil encontrar una ilación, y obvio es, una causalidad social crítica.

Esta ideología se fue contraponiendo cada vez más a los criterios más integrales de los académicos-funcionarios, los cuales contribuyeron, aunque involuntariamente, a la consolidación de un discurso racional, aparentemente bien establecido, pero vacío frente a la cuestión urbana y a los programas urbanos cada vez más pragmáticos. Temas como la autoconstrucción, la renta del suelo, la segregación urbana, la concentración, entre otros, fueron "limpiados" de cualquier connotación ideológica (contestataria), para formar parte de la ideología oficial. Es aún el discurso que se usa hoy.

En materia regional, poco se hizo, y no se llegó a consolidar ningún discurso coherente. El sexenio de Miguel de la Madrid se caracteriza por una situación muy diferente: en primer lugar, se asiste a la estabilización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como una entidad cada vez más normativa, relegada a la elaboración del discurso y a obras urbanas. Su control posible del patrón de ordenamiento se ve reducido al quitarle la responsabilidad de las obras públicas, uno de los elementos vitales de una política de ordenamiento.

La SEDUE es entonces y antes que todo, el vocero de la ideología oficial en materia urbana.

Por otra parte, desde la Secretaría de Programación y Presupuesto se establece la nueva ideología regional, en la subsecretaría encargada del tema. La cuestión regional aparece en el centro de las preocupaciones, ya que el recién instaurado Sistema Nacional de Planeación Democrática (1983), da un lugar a la creación de planes regionales; la cuestión regional recae sobre ideólogos del sistema político, intelectuales orgánicos como Manuel Camacho por una parte, en su puesto de subsecretario, y Alejandra Moreno Toscano como directora general responsable del programa de descentralización de la vida nacional.

La característica medular es que la SPP "cocina" una nueva versión de lo que es la región, muy lejos de lo que es el concepto académico: la región se vuelve una unidad espacial de límites indeterminados o a veces confundida con un estado federado; no se concibe como un territorio producido por la sociedad y la economía, sino como una conjunción de ramas, sectores, actividades, en breve se desarticula en elementos desligados, en la misma forma que los mínimos de bienestar desarticulan conceptualmente la ciudad.

Si bien esta opción es la versión pragmática de lo que es aparentemente posible en un país en el cual no se permite ente intermedio como la región entre la Federación y el Estado, no deja de ser una versión empobrecida de la región en el sentido conceptual del término.

Por otra parte, la revisión del discurso demuestra que se tiende a confundir con desarrollo regional, todo lo que se hace fuera del Distrito Federal o, en el mejor de los casos, fuera del área metropolitana de la ciudad de México.

Pobre región deformada por la ideología de la pragmacidad burocrática en términos de un funcionario del gobierno jalisciense, y aplicando su expresión a nuestro tema, parece que esta nueva forma de conceptualizar la "región" (y las comillas son obligatorias) es "... la forma más acabada del centralismo".

No se trata aquí de negar las realizaciones incontestables en materia de la autonomía de los estados y los municipios en el marco de reavivar el federalismo: la reforma municipal, la desconcentración de ciertas entidades burocráticas, las reformas legales, el mecanismo de los Convenios Únicos de Coordinación, son ejemplos de esfuerzos loables.

¿Porqué entonces, si las intenciones parecen buenas, desvirtuar, descontextualizar el término de región? Todo parece indicar que una de las expresiones del centralismo y de la denominación política e ideológica de la provincia por el centro, es justamente el derecho que se otorgan los funcionarios federales para crear sin teorías que los sostengan, su nueva estructura ideológica de "asentamientos humanos", de "regiones", sin olvidar la de "modernización", "descentralización" y "reconversión" que nos amenazan para el futuro próximo.

A manera de conclusión, quisiéramos apuntar que la tarea de rescate conceptual de lo urbano y de lo regional (entre otros conceptos) tiene un sentido político que rebasa las aulas y los cubículos de la universidad, planteando abiertamente la necesidad de regresar a conceptos científicos de región y ciudad que ayuden realmente a una mejor comprensión de la economía y permitan plantear alternativas científicas y democráticas a los problemas graves que padecen regiones y ciudades de nuestro país.

8.4. La planificación urbano-regional. Teorías, métodos y enfoques.

8.4.1. Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política**

Tomado de Adrián Guillermo Aguilar*, 1987, "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXI, Nos. 83-84, septiembre-diciembre., pp. 43-54.

Este trabajo es una introducción a la teoría de la planificación en el que se revisan sus principales interpretaciones conceptuales. La discusión se polariza alrededor de las tres más importantes posiciones: la teoría del procedimiento en planificación, las llamadas primeras críticas sociales, y el enfoque de economía política. Los principales postulados y críticas de cada interpretación se discute con el fin de señalar cual de ellas presenta el mayor potencial

explicativo para el análisis de la planificación urbana en situaciones socio-históricas específicas.

1. ¿Existe una única teoría de la planificación?

El primer aspecto que se debe anotar es la diversidad de significados que se le dan a la planificación y los numerosos, y algunas veces confusos, conceptos y categorías que se incluyen dentro de esta actividad. Esta diversidad de conceptos forma una estructura conceptual que es generalmente referida como la teoría de la planificación (1).

El surgimiento de la planificación en este siglo y su rol dentro del sector público ha dado lugar a varios intentos dirigidos a identificar los principales factores y variables que le dan forma al proceso de planificación. Los propósitos de crear un cuerpo coherente de conocimiento han partido de enfoques normativos, por una parte, hacia posiciones más flexibles y socialmente determinadas, por la otra. Pero todas tienen el fin de delimitar el área total de interés y llegar a una definición clara del contenido de la planificación como tema, filosofía o técnica específica. Como una manifestación de estos diversos intentos, algunos autores aceptan que no existe consenso en una definición de la planificación (Faludi, 1973 (b): 3; Bruton, 1978: 7). Por su parte, Rose (1974: 33) sostiene que la pregunta, cuál es el propósito y significado de la planificación, recibe diversas respuestas en épocas diferentes y de diversos sectores de la población; sin embargo, es fundamental tratar de clarificar esta interrogante.

Aparentemente, la preocupación central de la teoría de la planificación ha sido la búsqueda de una serie de explicaciones que puedan considerarse como el fundamento conceptual de la misma. Pero estos esfuerzos de construir una teoría demuestran un profundo desacuerdo en lo que debería constituir el proceso de planificación. A menudo cada interpretación difiere en sus prioridades y frecuentemente son irreconocibles. Healey et al. (1982: 5) ha señalado que la "teoría del procedimiento" en la planificación ("Procedural planning theory"), la cual se basa en procedimientos y métodos racionales de toma de decisiones, tuvo una posición dominante antes de los 70s para interpretar la planificación.

* Investigador del Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

** Este trabajo forma parte del estudio que hizo el autor de este artículo en 1986, *Contemporary urban planning in México city: its emergence, role and significance*. Tesis doctoral inédita. University of London, CONACYT, ANUIES y el Consejo Británico aportaron apoyo financiero para esta investigación.

1. Dror (1963) ha señalado esta diversidad de significados, y para ejemplificarla ofrece toda una variedad de definiciones de planificación. Algunas de ellas enfatizan en la toma de decisiones; otras en la nacionalidad, otras, en el "bien social" como fin de la planificación, etc.

Esta posición teórica, derivada de la tradición positivista en las ciencias sociales, tuvo una enorme influencia en Estados Unidos durante los 50's e influyó ampliamente en Gran Bretaña en los 60's, y su predominio se ha mantenido en gran medida (2). Aquí hay que puntualizar que, si en los países capitalistas desarrollados este pensamiento teórico particular ha permanecido, no es de extrañarse que en países subdesarrollados este cuerpo teórico haya dominado en gran medida, ya sea porque una gran parte de nuestros planificadores se han formado en aquellos países, como porque en nuestro medio ha habido una aceptación acrítica de estas formulaciones teóricas desarrolladas generalmente por la Escuela Estructural-Funcionalista o la de Análisis de Sistemas.

Sin embargo, en los 70's la teoría de la planificación se caracterizó por un pluralismo teórico, así como por una ignorancia colectiva por parte de los planificadores acerca de estos puntos de vista divergentes (Healey et al., 1982: 5). Varias posiciones teóricas opuestas surgieron en esta última década, lo cual significó el colapso del predominio de la teoría del procedimiento, así como el fracaso de las nuevas posiciones en adquirir supremacía, lo cual implica también que los planificadores vinculados a cualquiera de estas teorías han ignorado generalmente los postulados de las demás. Consecuentemente, esto ha llevado a una práctica acrítica donde se ha dependido más de la experiencia para evaluar las acciones que de formulaciones teóricas en las cuales enmarcar dicha práctica.

A pesar de que Healey et al. (1982: 6-7) han identificado hasta siete distintas posturas teóricas dentro de la planificación, existen dos importantes aspectos que estos autores enfatizan y que nos ayudarán a reducir el campo de la discusión (3).

Primero, todas estas posturas se han desarrollado de, o en oposición a la teoría del procedimiento; y segundo, el debate teórico tiende a polarizarse alrededor de dos principales extremos: la teoría del procedimiento y el enfoque de economía política. Sin embargo, aquí hay que agregar que las llamadas primeras críticas sociales surgieron como objeciones iniciales a la primer teoría y han representado el principal antecedente del segundo enfoque; por lo tanto, ellas constituyen las primeras evaluaciones sociales de la teoría del procedimiento, y aquí las identificamos como las representantes de una tercera contribución teórica, muy importante y distintiva que se ubica entre las dos principales posturas opuestas.

Estas críticas tratan de situar a la planificación en un contexto social, sin ser tan radicales como los postulados del enfoque de economía política. Aun cuando la teoría del procedimiento predominó hasta antes de los 70's no estuvo libre de críticas acerca de los beneficios de las acciones de la planificación para los diferentes grupos sociales; estas objeciones provenían principalmente de las ciencias sociales que demandaban una mayor justicia social. Durante los 70s esta posición crítica se radicalizó con las interpretaciones más opuestas del enfoque de economía política. Hac Dougall (1982: 259) señala que Harvey (1973) fue el primero en tratar de establecer dentro de este enfoque una tradición marxista en el campo de la planificación.

-
2. *Así, por ejemplo, Healey et al. (1982: 5) señalan que los trabajos de Chadwick (1911) y Mc Loughlin (1969) fueron representativos de la Teoría del Procedimiento en Gran Bretaña.*
 3. *Las siete posturas teóricas identificadas por estos autores son: la teoría del procedimiento en la planeación; el incrementalismo y otras metodologías de toma de decisiones; la implementación y la política; la planeación social y "Advocacy Planning"; el enfoque de economía política; el nuevo humanismo, y el pragmatismo. La explicación de cada tipo puede encontrarse en este mismo estudio.*

Así, aun cuando existe una pluralidad de posiciones teóricas, tres surgen como las más relevantes: la teoría del procedimiento que ha ejercido una enorme influencia desde su surgimiento en los 50's, las primeras críticas sociales, y el enfoque de economía política. En la siguiente sección son examinadas estas tres interpretaciones de la planificación.

2. La teoría del procedimiento

Las teorías del procedimiento son una forma de entender la planificación desde la perspectiva de su operación. Estas teorías prescriben principios normativos para mejorar los procesos y operaciones de la planificación, y se centran en la elaboración de planes y el diseño de estrategias. Es una manera de explicar a qué se refiere la planificación, sus procedimientos y como debe ser organizada y operada. Para una mayor claridad, estas teorías han sido divididas en dos áreas de interés: los principios normativos y los principios positivos o conductistas (Faludi, 1973 (a): 4-6).

Los primeros se refieren a todas aquellas proposiciones que aluden a lo que la planificación debería ser como un proceso racional y predeterminado; mientras que los segundos enfatizan en todas aquellas limitaciones de la actividad planificadora derivadas de las experiencias empíricas dentro de este campo (4). En esencia, ambos principios teóricos son complementarios, ya que los primeros proporcionan las bases teóricas del proceso., y los segundos tienden a modificar dichos postulados de acuerdo al análisis de las condiciones bajo las cuales la planificación se practica; por ejemplo, el proceso de toma de decisiones o el sistema político. Por lo mismo, los principios normativos son la esencia de las teorías del procedimiento.

Estas teorías constituyeron los primeros intentos para formular algunas propuestas acerca de cómo proceder con las acciones de planificación. Su surgimiento durante los 50's estuvo estrechamente vinculado con los primeros practicantes de la planificación, la mayoría de los cuales pertenecían a campos tales como la arquitectura, la ingeniería, la administración y, posteriormente, la investigación de operaciones (5). Así, algunos de los modelos usados en la planificación tuvieron su origen en diferentes fuentes: los modelos de decisión racional se derivaron de la teoría económica; el proceso de toma de decisiones provino de la administración pública; y la determinación de objetivos estuvo originalmente relacionada con razonamientos filosóficos.

La manera mas directa de comprender estos modelos es clarificando los principales principios o componentes de la actividad de planificar. Davidoff y Reinar (1962: 17-18) han sugerido como los mas importantes: 1) el logro de fines: aquí la planificación esta dirigida a fines preferenciales; 2) el ejercicio de elección: es característico del proceso el seleccionar entre alternativas con base en cursos de acción y valores; 3) la actividad de planificar esta orientada al futuro: como interés central, la planificación evalúa el futuro a partir del presente como una manera de identificar qué clase de controles son requeridos;

4. *Sobre los principios normativos, véase: Faludi. 1973a. 1973b; para los principios positivos pueden consultarse: Friedmann (1967), Dror (1963), Bolan (1969), Godschalk, (1974). Friedmann (1978). Cherry (1978, y Everest (1973).*

5. *La relación que se estableció en esta primera etapa entre estos campos y la planificación recibió algunas críticas de las ciencias sociales Glass (1959: 53) señalaba que todas estas profesiones tendían a ser conservadoras en su visión profesional, particularmente en lo que se refería a proteger su especialización; todas ellas estaban acostumbradas a razonamientos más mecanicistas.*

4) la acción: la planificación es un proceso del cual se esperan resultados concretos en relación con los fines preferenciales; y 5) la integración: la planificación surge para integrar las diferentes partes de un sistema y considerar todas las vinculaciones entre ellas.

El modelo de decisión racional fue tomado como la lógica y base inherente de cualquier decisión en planificación. En forma simple, una decisión racional es tomada de la siguiente manera: primero, la definición de todas las oportunidades abiertas a la acción; segundo, la identificación de todas las posibles consecuencias que se derivan de adoptar cada una de las acciones posibles; y tercero, la selección de aquella acción que cuenta con el conjunto de consecuencias preferidas (Banfield, 1959: 139-149).

Tratando de resumir las principales motivaciones de la planificación bajo estas direcciones normativas, podemos decir que el interés central del proceso es clarificar y controlar eventos futuros usando evaluaciones presentes. El planteamiento de un estado futuro requiere la definición de objetivos específicos y deseados. Así como los medios alternativos para lograrlos. Como el fin principal es maximizar las oportunidades de llevar a cabo tales objetivos, la inclusión y evaluación de diversos cursos de acción ayudan a ampliar el rango de elección (Dror, 1963: 330-332). Decisiones racionales son necesarias para identificar alternativas satisfactorias.

Es necesario aclarar que estos lineamientos se refieren a cómo el proceso de planificación en sí tiene que ser llevado a cabo; por lo tanto, estas normas están claramente orientadas más al proceso que al sujeto; es decir dentro de esta interpretación no hay indicaciones de la relación que deberla existir entre los efectos sociales de la planificación y una mayor o menor eficiencia y racionalidad del proceso en sí mismo.

A finales de los 60's surge un nuevo modelo "sistémico", el cual no difería totalmente del anterior y contenía muchas de las formulaciones normativas y positivistas. Esta visión sistémica de la planificación era un intento por desarrollar una teoría más amplia basada en la teoría general de sistemas (Véase Chadwick, 1971; Mc Loughlin, 1969).

Esta, también, es una teoría orientada al proceso, la cual buscaba un alto grado de optimización a través de aplicaciones de áreas relacionadas, tales como, la cibernética, la investigación de operaciones y la ingeniería de sistemas.

El supuesto central es el de establecer una analogía entre un sistema y el proceso de planificación, en el que una mayor efectividad pueda ser lograda por un mejor entendimiento de una situación real, la cual es replicada o simulada en un sistema relativamente simple. A través de esta analogía orgánica se piensa que ya que todos los procesos están sistemáticamente relacionados, entonces, con suficiente información, todas las relaciones entre los componentes integrantes pueden ser identificadas con el fin de manipular los vínculos hacia objetivos deseables.

Sin embargo, a pesar de la introducción de sofisticadas técnicas matemáticas y la construcción de modelos, los conceptos inherentes seguirán siendo los mismos de los principios normativos: racionalidad, predicción, eficiencia, y la concepción de una sociedad homogénea.

Más aún, era bien aceptado que esta teoría sistémica "puede ser considerada como normativa, como una construcción ideal...un modelo normativo del cual pueden ser derivadas teorías operacionales" (Chadwick, 1971: 364-365). Dentro de esta postura existía un mayor énfasis en la cuantificación y la manipulación de las tendencias, que en el cuestionamiento de las mismas (Hall, 1979).

Varias críticas importantes contribuyeron al colapso de la teoría del procedimiento. Básicamente se ha argumentado que este enfoque carece de contexto, es ahistórico y conservador (Scott and Rowels, 1977: París. 1982; Healey et al.. 1982).

Estos juicios críticos argumentan que esta teoría se refiere únicamente a métodos y principios de procedimiento. pero que no nos dice nada acerca del contexto institucional en el cual la planificación opera y como esto varía de sociedad a sociedad. París (1982: 7) sostiene que el ver la teoría de la planificación como un conjunto de pasos lógicos separados pero a la vez coherentes que operan en "situaciones dadas", es ignorar las interrelaciones en el tiempo de tres elementos fundamentales: el desarrollo de formas particulares de planificación; la práctica de la planificación como una profesión; y la relevancia de estas formas y prácticas dentro de sociedades específicas.

En este sentido. esta teoría es abstracta en su perspectiva histórica, y existe una separación entre la práctica de la planificación y el medio social, económico y político (Scott y Rowels. 1977: 107-111; París. 1982: 6). Por su parte, Healey et al. (1982: 15) puntualizan sobre como este enfoque esta fundamentado sobre una visión de consenso dentro de la sociedad mediante la cual los fuertes conflictos acerca de ciertas distribuciones sociales están ausentes de sus formulaciones; por lo tanto, sus valores operativos son técnicos y conservadores e ignoran la naturaleza política de la planificación.

Pareciera que existe una tendencia implícita a dar por aceptado un concepto unitario del interés público, y así ubicar a las actividades de planificación dentro de una estructura técnica despolitizada, Simmie (1974: 185) apoya esta crítica sosteniendo que esta teoría contiene la idea de que el estado normal del sistema es alguna clase de equilibrio Integrado hacia el cual deberían dirigirse las políticas, lo cual implícitamente refuerza el statu quo.

A finales de los 50's y durante los 60's las primeras críticas sociales importantes empezaron a prestar atención a los efectos sociales de una planificación bajo la influencia de las teorías del procedimiento. En la siguiente, sección se mencionan estas apreciaciones sociales iniciales. muchos de cuyos argumentos son todavía validos y proporcionan las bases para críticas más radicales.

3. Primeras críticas sociales

La preocupación por evaluar los efectos de la planificación estimuló análisis críticos de las consecuencias distributivas resultantes de la planificación. Estos juicios se derivaron principalmente de las ciencias sociales y se enfocaron en los beneficios que los diversos grupos sociales obtenían.

A pesar de que algunos de los principios de la teoría del procedimiento no constituyeron materia de disputa, estas críticas sociales identificaban diferentes grupos de intereses dentro de la sociedad (Healey et al., 1982: 9).

Los planificadores fueron denunciados por sus razonamientos mecanicistas que involucraban un número limitado de factores dentro de lo que era una secuencia de causa y efecto, más que el tratar de descubrir las razones para tomar una decisión o para buscar nuevas y significativas relaciones (Glass, 1959).

Asimismo, se señalaba también que, debido a los vínculos de la planificación con el establishment en el pasado, la misma habla eludido cualquier obligación para abogar por una menor discriminación social y desigualdad económica (Gans, 1968; véase Webber, 1963); así, la posibilidad de cambio habla sido subestimada o ignorada, lo cual llevó a un enorme énfasis del conservadurismo como objetivo de la planificación, a costa del cambio; si esta tendencia se lleva demasiado lejos, la planificación no tiene sentido.

La planificación para el statu quo es una contradicción en sus términos" (Glass, 1959: 59). En resumen, el aspecto crucial que se puntualizaba era una justicia distributiva.

Como subproducto de estos argumentos surgió la llamada Advocacy planning, la cual buscaba defender a los grupos pobres y débiles de los Intereses económicos poderosos y de las acciones gubernamentales, y proponer la elaboración de planes en los cuales el planificador pudiera actuar como su principal defensor. Davidoff (1965: 278) fue uno de sus principales exponentes, argumentando que "la justicia de la presente distribución social de la riqueza y de otras mercancías sociales, que deben ir a los diferentes grupos, no puede ser derivada técnicamente, sino que debe surgir de actitudes sociales".

Dentro de este enfoque social se sostenía también que la planificación debería cumplir las siguientes condiciones: i) ser una acción orientada al usuario, más que una práctica interesada en el proceso. Los valores del público deberían ser tomados en cuenta, ya que la planificación es para la población y no para los planificadores; ii) debe incluir un proceso compensatorio que busque una mayor igualdad al atacar la pobreza y la discriminación social; iii) debe ofrecer acciones que tiendan a resolver las necesidades actuales, más que las hipotéticas necesidades del futuro; y iv) la planificación debería ser una actividad fundamentalmente interesada en los procesos estructurales, que identifique los elementos causales de los fenómenos sociales y no únicamente son síntomas (Gans, 1968: IX; Pahl, 1970: 203).

Estas valoraciones sociales especificaban que cada acción de planificación debería incluir un análisis explícito de cuatro preguntas cruciales: ¿quién hace la planeación?, ¿porqué debe ser hecha?, ¿qué motivación e ideología inherentes están involucradas?, y ¿cómo es instrumentada? A través de estas preguntas se pretende identificar los medios y fines de la planificación, así como los grupos sociales que obtienen los mayores beneficios (Glass, 1959: 64; Gans, 1968: 57).

Con el deterioro general de las condiciones económicas durante los 70's, las críticas sociales se volvieron más radicales, dando surgimiento al enfoque de economía política. Que examina el papel de la planificación como una importante actividad del Estado.

4. El enfoque de economía política

Este enfoque, también llamado "radical", requiere de un análisis socio-histórico de la planificación como parte de una realidad social, económica y política integral dentro del sistema capitalista.

Esta basado en tesis marxistas y neo-marxistas en las que se propone que la planificación, como una actividad del Estado, no puede ser analizada sin referirse a los objetivos y funciones que el Estado persigue dentro del contexto social. La principal diferencia entre esta postura y las anteriores es el análisis que se hace de la sociedad capitalista como un todo, y el rechazo de los remedios a corto plazo en favor de políticas a largo plazo encaminadas a cambios estructurales.

La acción del Estado ejerce su influencia en la naturaleza de todos los aspectos sociales y económicos a todos los niveles de la sociedad, y determina en gran medida la evolución y estructura de los problemas de dicha sociedad. Por lo tanto, es necesario primero centrar la atención en la interpretación del Estado con el fin de determinar la ubicación y el papel de la planificación en la sociedad.

Marx concibe al Estado como un comité para manejar los asuntos comunes de la burguesía; este pronunciamiento fue en reacción a la concepción común que se tenía de que el Estado representaba el interés común de todos los ciudadanos. (Harvey, 1976: 83).

La tradición marxista sostiene que el Estado surgió para controlar los diferentes antagonismos de intereses, tanto entre individuos y comunidades, como entre las diferentes clases sociales; en consecuencia, se ha convertido en un instrumento de dominación de clase, actuando siempre en detrimento de la clase trabajadora, debido a sus vinculas con los grupos económicamente más poderosos en la sociedad.

Sin embargo, pronunciamientos neomarxistas, al referirse al carácter monolítico del Estado como servidor del capital, reconocen la existencia de diferentes fracciones del capital que están potencialmente en conflicto entre ellas; por lo mismo, se observan disputas dentro de la clase capitalista como un todo (Harvey. 1976; Dunleavy, 1980; Kirk. 1980).

Desde este punto de vista. la intervención del Estado puede ser vista como encaminada a regular estos antagonismos. pero actuando generalmente a favor del capital monopolista.

Con el fin de perpetuarse a si mismo, el Estado tiene que asegurar el proceso de acumulación, ya que las relaciones de producción y la apropiación del excedente privado son apoyados y fomentados a través del poder estatal (Beauregard. 1978: 240).

Con el fin de sostener las relaciones básicas entre trabajo y capital, el Estado actúa para aliviar el impacto de las imperfecciones del mercado, para absorber los costos de las internalidades económicas y para garantizar los derechos de la propiedad privada, etc.

Todas estas acciones mantienen la actual distribución del poder y la riqueza, y como la producción debe ser un proceso continuo, el Estado también tiene que reproducir las condiciones generales y los medios de producción. Aquí, dos aspectos tienen que ser

reproducidos: las actuales relaciones de producción y las fuerzas productivas (Cockburn, 1982: 185).

A un nivel, la reproducción de las fuerzas productivas significa la compra de maquinaria, el suministro de materias primas, de estructuras físicas, etc.; en otro nivel, la reproducción de las fuerzas de trabajo. Castells (1977: 459; 1978. Cap. 2) ha identificado la reproducción de las fuerzas productivas como la esfera del consumo colectivo.

Esto conlleva básicamente la dotación de bienes y servicios públicos -algunos de los cuales tienen un impacto espacial (educación, protección policial, abastecimiento de agua, transporte público, vivienda, etc.)- con el fin de mantener la supervivencia del Estado como una organización, mantener el apoyo político, o evitar cualquier amenaza de trastorno social.

Dado que la dotación de estos bienes e infraestructura pública no es una actividad que produce ganancia al interés capitalista, el Estado tiene que asegurar su existencia como prerequisite a la reproducción de la estructura de la formación social en el área de los valores de uso (Preteceille, 1976: 74).

Sin embargo, en la práctica, estas dos funciones del Estado son algunas veces difíciles de identificar, ya que algunos bienes provistos por el Estado reproducen simultáneamente la fuerza de trabajo y apoyan directamente la acumulación de capital (Lojkin, 1976).

La dotación de servicios públicos por parte del aparato estatal y la definición de su cantidad y localización, especialmente a nivel urbano, son actividades llevadas a cabo por la planificación como una actividad del Estado.

Aun cuando la misma planificación puede ser considerada como parte de esos bienes públicos proporcionados por el Estado, su interés fundamental es la reproducción del sistema social. por lo que la planificación contribuye al reforzamiento de las relaciones de clase y al mantenimiento de las relaciones de poder, a pesar de la apariencia de beneficios colectivos que esta área de acción estatal generalmente sostiene (6)

Otra cuestión que a menudo se discute y se relaciona con la función de planificación es el rol del Estado como regulador o mediador entre varias fracciones de clase y entre diferentes clases sociales, lo cual ha llevado a considerar que goza de una autonomía relativa que ejerce con el fin de mantener la estabilidad política (7).

Sin embargo, esta cuestión de la autonomía relativa ha sido intensamente debatida entre marxistas, ya que ha fracasado en explicar la clase de relación que se establece entre capital y política y sobre cómo el Estado mantiene una función reguladora (Saunders, 1981: Cap. 6). Se señala que la principal implicación para la planificación dentro de esta interpretación es que el Estado tiene cierta capacidad de transformación, y aquí Pickvance (citado en Kirk, 1980: 120) sugiere que las instituciones estatales no pueden ignorarse como promotoras de cambios sociales menores junto a su rol mediador entre fracciones de clase.

6 Esta interpretación conceptual de la planificación puede encontrarse en los siguientes estudios: Beuregard (1978: 239-240); Harvey (1978: 223); Dear y Scott (1981: 14-15); Fainstein Fainstein (1982: 148-149). Para un análisis de ideologías en la planificación véase particularmente a Foley (1960) y Harvey (1978).

7. Para una discusión conceptual de las teorías alternativas del estado, véase, por ejemplo, a Bell (1982) y Gilbert (1984)

Por su parte, Saunders (1981: 210) argumenta que el Estado no puede ser clasificado bajo una sola teoría explicativa, ya que opera en diferentes formas de acuerdo con el tipo de política en aplicación.

Por esto, resulta importante distinguir conceptualmente, entre los diferentes tipos de políticas estatales.

De los argumentos anteriores surgen dos importantes consideraciones. Primera, la planificación no está dirigida únicamente a la reproducción de la fuerza de trabajo o al consumo de servicios públicos, sino que sus acciones afectan también las utilidades del sector privado; por lo tanto, es inadecuado considerar al consumo colectivo (siguiendo a Castells) desvinculándolo de la producción, ya que ambos procesos son inseparables en el análisis marxista (Harloe, 1979: 136; citado en Saunders, 1981: 212).

Cualquier acción de la planificación afecta a ambos procesos, aun cuando su resultado es aparentemente parcial; de aquí que sea crucial conocer, principalmente a nivel local, cuál es la significación económica de la infraestructura física para el capital, y cuál es la significación social de sus dotaciones para la clase trabajadoras (8).

Esto involucra claramente un análisis profundo de las consecuencias deseadas y no deseadas de la dotación de servicios públicos e infraestructura.

En segundo término, si se acepta el rol mediador de las instituciones del Estado, la planificación se convierte en un instrumento de negociación entre diferentes facciones e intereses de clase.

Pero si reconocemos que existe una autonomía relativa del Estado, entonces esta actividad también tiene posibilidades de proponer cambios o reformas menores sin amenazar directamente la estructura básica del sistema.

Esto podría explicar en gran medida el origen o las causas reales de la dotación de servicios e infraestructura, particularmente a nivel urbano. No sin razón Dunleavy (1980: 96) señala que el origen social y las condiciones y consecuencias de la creciente Intervención estatal permanecen casi totalmente sin analizar.

Pero no hay que dejar de anotar que existen fuertes argumentos que sostienen que, aun cuando alguna acción reformista podría ser llevada a cabo a través de la planificación, la agudización de conflictos y divisiones sociales bajo limitantes estructurales y no locales es más probable (véase, Dunleavy, 1980: Cap. 4).

8. Saunders (1981: 214-215) señala que, por ejemplo, las formulaciones de Lojkin están enfocadas la significancia económica de la planificación, y Castells está más interesado en su significado social; esto ha llevado a ambos a elaborar diferentes conceptualizaciones ideales de lo "urbano".

Como parte integrante del papel que se le adjudica a la planificación como una actividad del Estado, esta posición teórica enfatiza primordialmente en que la planificación es una actividad eminentemente política. Simmie (1974: 127) enfatiza este aspecto señalando que es política en tres sentidos:

- i) fue adoptada por el gobierno supuestamente para ejecutar su voluntad política en la esfera del uso del suelo y la legislación;
- ii) como una actividad ejecutiva del gobierno, la planificación esta vinculada directamente con la estructura del poder político e indirectamente con el resto de la sociedad a través de su contacto con ciudadanos. y representantes locales; y
- iii) la forma en que las decisiones de la planificación urbana son tomadas es política, en el sentido de que ellas son usualmente el resultado de la mediación o la negociación entre diferentes entidades publicas, niveles de gobierno e intereses políticos y privados.

De esta manera, la planeación conlleva la distribución y el control de recursos, lo que la lleva directa o indirectamente a mediar dentro de dos esferas, la política y el mercado, ya que sus programas tienen implicaciones en la distribución del poder y la apropiación de recursos (Simmie, 1974: 125).

Particularmente en la política, el rol intermediario de la planificación entre grupos de poder es algo que se puntualiza; sin embargo, se señala también que a menudo esta mediación puede encontrarse más determinada que determinante.

El aspecto crucial detrás de este rol mediador de la planificación es la existencia de un conflicto permanente en la sociedad debido a una distribución desigual de los recursos económicos y al control de los medios de producción por una minoría.

El conflicto se manifiesta a través de la lucha entre diversas fracciones del capital y de clases sociales; esta lucha no necesariamente da lugar a una violencia abierta, sino que produce lo que Simmie (1974: 61) denomina acuerdos y convenios, los cuales, más que ser un signo de cooperación, son un indicador de un poder económico desbalanceado y competitivo.

Por lo tanto, esta argumentación tiende a indicar que el rol mediador de la planificación puede ser relevante al establecerse los términos de estos acuerdos. De aquí que surjan las siguientes preguntas fundamentales en situaciones socio-históricas específicas; ¿cuál es el rol que juega la planificación? ¿en qué medida la planificación es determinada por situaciones políticas o de mercado?, y ¿qué condiciones particulares contribuyen a determinar el rol de la planificación?

No obstante, el enfoque de economía política no esta libre de críticas. Healey et al. (1982: 16) han señalado que sus formulaciones tienden a ser muy generales y se basan en evidencia superficial. Además, esta posición no provee una teoría práctica para los planificadores que forman parte del aparato estatal, especialmente porque las soluciones que los marxistas ofrecen para la planificación urbana dentro del capitalismo son a largo plazo y a nivel de toda la sociedad (Mac Dougall, 1982: 263). Aún así, se reconoce el potencial explicativo de esta posición y existe coincidencia en señalar la necesidad de efectuar un

mayor número de estudios de las actuales prácticas de la planificación en situaciones socio históricas específicas (Roweis, 1981: 161; Healey et al., 1982: 16). Hay que enfatizar en que este enfoque puede resultar el más adecuado para interpretar la planificación, ya que examina la trayectoria histórica de la misma, cómo los cambios y conflictos en la economía y en la sociedad se reflejan en las acciones gubernamentales y cómo esto, en su momento, le da forma a la práctica de la planificación.

5. Conclusión

Después de haber examinado las tres principales interpretaciones teóricas de la planificación, hemos intentado sugerir que el enfoque de economía política presenta el mayor potencial explicativo para el análisis de la misma.

Esta postura considera a la planificación como actividad fundamentalmente del Estado y la relaciona con condiciones históricas particulares del proceso de acumulación de capital. La solidez de este enfoque radica en el hecho de que relaciona fuerzas políticas y económicas en la operación de la política gubernamental y, por lo tanto, enfatiza en todas las limitaciones que la planificación enfrenta como parte de la intervención estatal.

Esto supera la falta de contexto de la teoría del procedimiento, ya que la planificación surge, no como una actividad o técnica abstracta o aislada, sino como una actividad gubernamental moldeada por las mismas fuerzas que afectan a la práctica estatal.

La planificación es una actividad fundamentalmente política que está sujeta a la influencia de las comunidades locales, al capital industrial y financiero, así como a otros intereses dentro del sector público, y, por lo tanto, tiene en gran medida un rol mediador entre estos actores.

Respuestas a la pregunta sobre quiénes obtienen los mayores beneficios de las acciones de la planificación son fundamentalmente para saber en qué medida el papel mediador de la planificación puede contribuir a determinar ciertas circunstancias o, si por el contrario, su rol está determinado por éstas.

BIBLIOGRAFIA

- Banfield, E.G., Ends and means in planning, 1959, en "A reader in planning' theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, 1973a.
- Beauregard, R.A., Planning in an advanced capitalist State, en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions", R. W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.), The Center for Urban Policy Research, New Jersey, 1978.
- Bell, W.S., Tilting at windmills. Considerations on the nature of the State. Occasional Paper No. 40, Department of Geography, University College London, England, 1982.
- Bolan, R. S., Community decision behaviour: the culture of planning, 1969, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, 1973a.
- Bruton, J.M., The spirit and purpose of planning, Hutchinson and Co., London, 1978.
- Castells, M., The urban question. A Marxist approach, Edward Arnold Publishers Ltd., London, 1977.
- Castells, M., City, class and power, the MacMillan press Ltd., London, 1978. CHADWICK. G., A system view of planning, Pergamon Press. England, 1971.

- Cherry, G.L, The development of planning thought, en "The spirit and purpose of planning", J.M. Bruton (Ed.), Hutchinson and Co. Publishers Ltd., London, 1974.
- Davidoff, P., Advocacy and pluralism in planning, 1965, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), Pergamon Press, U.K., 1973a.
- Davidoff, P. y Reiner, LA., A choice theory of planning, 1962, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, U.K., 1973a.
- Dear, M. Y Scott; A. (Eds.), Urbanizations and urban planning in capital 1st Society, Methuen and Co. Ltd., 1981, USA.
- Dror, Y., The planning process: a facet design, 1963, en "A reader to planning theory", A. Faludi (Ed.), Pergamon Press, U.K., 1973a.
- Dunleavy, P., Urban political analysis, the Macmillan Press Ltd., London, 1980.
- Eversley, D., The planner in society. The changing role of a profession, Faber and Faber Ltd., London, 1973.
- Fanstein, N. y Feinstein, S., New debates in urban planning: the impact of Marxist theory within the United States, en' "Critical readings in planning theory, Ch. Paris (Ed.), pergamon Press, 1982.
- Faludi, A. (Ed.), A reader In planning theory, pergamon Press, U.K., 1973a. FALUDI, A., Planning theory, pergamon Press, primera edición, 1973b.
- Foley, D.L., ¿British town planning: one ideology or three? 1960, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.),., pergamon Press, 1973.
- Friedmann, J., A conceptual model for the analysis of planning behaviour, 1967, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), 1973a.
- Friedmann, J., Innovation, flexible response and social learning: a problem in the theory of meta-planning, en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions", R.W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.), Center for Urban Policy Research, New Jersey, 1978.
- Gans, H., People and plans. Essays on urban problems and solutions, Basic Books Inc., Publishers, New York, 1968.
- Gilbert, A., Planning, invasions and land speculation. The role of the State in Venezuela, en Third World Planning~ Review, Vol. 6, No. 3, agosto, 1984.
- Glass. R. The evaluation of planning: some sociological considerations, en "Reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, U.K. 1959.
- Godschalk, D.R., Planning in America. Learning from turbulence, American Institute of Planners, USA, 1974.
- Hall, P., Planning: a geographer's view. en "Resources and planning", 8. Goodall y A. Kirby (Eds.), Pergamon press Ltd., England, 1979.
- Harloe. M. Marxism, the State and the urban question: critical notes on two recent French theories. en "State and economy in contemporary capitalism", C. Crouch (Ed.). -Croom Helm, London. 1979.
- Harvey, D. Social justice and the city. Eduard Arnold- Publishers Ltd., London. 1973.
- Harvey, D. The marxian theory of the State. Antipode; Vol. B. No. 2. mayo. 1976.
- Harvey, D. On planning the ideology of planning. en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions". R.W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.). Center for Urban Policy Research. New Jersey, 1978.
- Healey, P. et al. (Eds.). Planning theory. Prospects for the 1980s, Pergamon Press, 1982.
- Kirk. G. Urban planning in capitalist society, Croom-Helm. Ltd., London. 1980.
- Lojkine, J. Contribution to a marxist theory of capitalist urbanization, en "Urban sociology: critical essays", C. Pickvance (Ed.). Tavistock. London. 1976.

- MacDougall, G. Theory and practice: a critique of the political economy approach to planning, en "Planning theory. Prospects for the 1980s". P. Healey et al. (Eds.), Pergamon Press. 1982.
- McLaughlin, B.J. Urban and regional planning. A systems approach. Faber and Faber Ltd. Great Britain, 1969.
- Pahl, R.E. Whose city? And other- essays on sociology and planning. Longman London. 1970.
- Paris, CH-. (Ed.), Critical readings in planning theory. Pergamon Press, 1982.
- Preteiceille, E., Urban planning: the contradictions of capitalist urbanization, en Antipode. Vol. 8, No. 1. marzo. 1976.
- Rose, A.E., Philosophy and purpose of planning. en "The spirit and purpose of planning". J.M. Bruton (Ed.). Hutchinson and Co., London. 1974.
- Roweis, S.T., Urban planning in early and late capitalist societies: outline of a theoretical perspective. en "Urbanization and urban planning in capitalist society". M. Dear y A. Scott (Eds.). Methuen and Co. Ltd. USA, 1981.
- Saunders, P., Social theory and the urban question, Hutchinson Co. Publishers Ltd., London, 1981.
- Scott, A. y Roweis, S., Urban planning in theory and practice: a reappraisal, en Environment and Planning. No. 9, 1977, pp. 1077-1111.
- Simmie, J.M., Citizens in conflict. The sociology of town planning. Hutchinson and Co. Publishers Ltd., London. 1974.
- Webber, M., Comprehensive planning and social responsibility: towards an AIP consensus on the profession's roles and purposes, en "A reader in planning theory". A. Faludi (Ed.). Pergamon Press. U.K. 1973a.

8.4.2. Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano

Tomado de Emilio Duhail (1), 2000, "Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano", en Iracheta, Alfonso y Martín O. Smolka, Los pobres de la ciudad y la tierra, México; El Colegio mexicano- Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 181-196.

Está generalmente aceptada la relativa inoperancia de estos planes (los planes generales) cuando no se apoyan en dinámica económica y social que permitan su desarrollo en proyectos. En cambio, parecen muy exageradas formulaciones del tipo «los grandes desastres de los grandes planes», sobre todo porque se han realizado desastres mucho mayores sin planes ni visiones globales del futuro de la ciudad. Quizás mejor sería recordar la reflexión de Brecht "si hay ciudades horribles que se han hecho siguiendo un plan, ello es debido a que el plan es horrible y no a que hubiera un plan" (Borja y Castells, 1997)

La intención que anima esta presentación es la de exponer un conjunto de reflexiones en torno a la planeación urbana que actualmente existe en México, a partir del examen de la doctrina en la que dicha planeación se basa. Para ello partiré de ubicar el objeto de la planeación urbana con relación al concepto de ciudad en cuanto espacio público y conjunto de bienes públicos, y algunas ideas centrales que sobre la política y la gestión urbanas pueden derivarse de este concepto. A continuación discutiré la doctrina de planeación vigente en México, tal como ésta ha cristalizado en la Ley General de Asentamientos Humanos y en el ejercicio de la planeación urbana expresado en los sistemas locales de regulación y planeación del desarrollo urbano.

La planeación urbana y la ciudad como espacio y conjunto de bienes públicos

Partiré de la afirmación de que la ciudad es, en cuanto tal, un espacio público y al mismo tiempo un conglomerado de bienes (y males) públicos. Dicho de otra manera, la ciudad en sí, considerada en su estructura y organización espacial y como conjunto de infraestructuras y equipamientos públicos, es condición de posibilidad de las actividades y objetos privados destinados al consumo, la circulación y la producción de bienes y servicios. Por otro lado, las relaciones espaciales entre los elementos y actividades públicos y privados, establecen un conjunto de campos de efectos de todo tipo (externalidades), definidos por relaciones inescindibles entre los usos y actividades privadas, y los usos, los bienes y los espacios públicos. Es por esto, por ejemplo, que el uso localizado más puramente privado (el uso habitacional) y el bien localizado más puramente privado (la vivienda) no pueden ser entendidos ni en su valor de cambio ni en su valor de uso, ni en su significado social y cultural, con independencia de su contexto urbano inmediato y su localización relativa en el espacio urbano. De allí también, que se pueda afirmar, como lo hacen Borja y Castells (1997: 263), que "la ciudad es un espacio público (...) La ciudad es, ante todo, un conjunto de espacios públicos rodeados de edificios y de árboles".

Partiendo de estos grandes supuestos, podemos afirmar que el campo de la política urbana remite a las prácticas sociales que tienen por objeto: las acciones y decisiones públicas (vinculantes) relacionadas con la localización, producción, circulación y el consumo de los bienes públicos y la vivienda; las regulaciones referidas a la producción y utilización de dichos bienes; las intervenciones y regulaciones orientadas a incidir en los efectos de las externalidades urbanas; y en general, en la constitución y transformación de la estructura urbana (usos del suelo, reglamentos de construcción, planes de desarrollo urbano, etc.).

(1) Maestro en Desarrollo Urbano y doctor en Urbanismo. Actualmente profesor-investigador titular y coordinador de la Maestría en Planeación y Política. Metropolitanas, UAM-Azcapotzalco

Planteada la cuestión de esta forma, no cabe duda que las normas urbanísticas y la planeación urbana constituyen un elemento sustancial tanto del modo en que se configura el campo de la política urbana, como de los procesos sociales vinculados a la misma, pues se trata ni más ni menos que de sistemas de normas, procedimientos, objetivos, planes, proyectos y programas destinados a cuando menos regular, pero generalmente también a proyectar, promover e inducir unas determinadas características de la ciudad en cuanto espacio público y conjunto de bienes (y males) públicos.

Por su parte, la noción de gestión urbana se centra en el conjunto de procesos mediante los cuales, por una parte, las instancias estatales definen e instrumentan las regulaciones y formas de intervención pública sobre la ciudad: organización, apropiación y usufructo del espacio urbano; producción, distribución y acceso a los bienes y servicios públicos; y los procesos que, desde las oficinas del gobierno y la administración pública, están orientados a regular, organizar, operar y administrar la oferta de estos bienes y servicios. Pero por otra parte, y en articulación con lo anterior, la gestión urbana remite a los procesos con los cuales se constituye, expresa, capta, define y organiza la demanda social de dichos bienes y servicios, por medio de distintas modalidades de relación entre el gobierno y la administración y los ciudadanos, merced a diversas modalidades de gestión.

Así, la política y la gestión urbanas, en particular en el ámbito de las normas urbanísticas y la planeación, ponen en juego típicamente ciertos elementos y actores sociales.

En este sentido, puede sostenerse que el elemento central de las políticas urbanas y de la planeación urbana como instrumento para llevadas a la práctica, y al mismo tiempo como componente fundamental de las mismas, es la regulación de los usos y del acceso al suelo urbano y urbanizable y, por ello mismo, la estructura de la propiedad inmobiliaria. En primer término, por la razón obvia de que de los usos y las formas de acceso al suelo dependen tanto la estructura de la ciudad, como la configuración de las externalidades. Pero también porque generalmente es el suelo el factor de producción sobre el cual las ciudades ejercen, el mayor control (Peterson, 1981, citado por Plotkin, 1987:383). En rigor, lo que podemos denominar derecho urbano y, por consiguiente, las normas urbanísticas, tienen como materia dos cuestiones fundamentales: la regulación, y podríamos decir, la constitución y definición mismas de los derechos de la propiedad inmueble, y la regulación de la dimensión pública del hecho urbano (Duhau, 1995: 11)

En lo que respecta a los actores, la política y la gestión urbanas implican procesos en los que participan tres tipos de actores que constituyen una multiplicidad de sistemas de actores, los que varían según las cuestiones en juego.

El primer tipo corresponde a los actores económicos que operan en la búsqueda de una ganancia y que producen la ciudad de dos maneras: desarrollando actividades económicas que tienen a la ciudad como soporte material (industria, comercio, servicios), o bien, como productores de los soportes materiales (edificios, infraestructuras, equipamientos). Entre los productores se destacan los propietarios de la tierra, los promotores inmobiliarios, la industria de la construcción.

Se trata de un conglomerado de actores socialmente heterogéneo, con intereses diversos y muchas veces contradictorios. Con relación a nuestras ciudades además, es necesario tener

en cuenta que entre estos actores económicos opera una distinción que posee profundas consecuencias en el ámbito de las políticas y la gestión urbanas: los actores económicos que se desenvuelven en el sector formal y los que se desenvuelven en el sector informal; una diferenciación que está presente tanto en lo que respecta a aquellos que tienen a la ciudad como soporte material, como en relación con los que producen la ciudad.

El segundo tipo está conformado por la población como usuaria de la ciudad y orientada al consumo reproductivo. Se trata de individuos, y principalmente familias que también constituyen un conglomerado heterogéneo. La actividad de consumo incluye también actividades productivas orientadas al autoconsumo (por ejemplo, autoconstrucción de la vivienda). Dentro de este conglomerado se pueden distinguir dos grandes componentes: el sector de la población que consume la ciudad en cuanto conjunto de mercancías, y quienes están excluidos de los mercados y consumen la ciudad que no se produce de modo mercantil por medio de las políticas sociales y el autoconsumo. Típicamente los primeros se inscriben en modelos de gestión urbana marcados por la búsqueda de la exclusividad, y por consiguiente, por efectos de exclusión. Los segundos, por su lado, participan en modalidades de gestión orientadas por la búsqueda del acceso y la inclusión.

El tercer tipo está constituido por los actores estatales (autoridades, burocracia pública), que operan fuera del mercado y que se orientan a regular la conducta de los otros actores y la producción y distribución de los bienes urbanos, así como la producción y distribución de los mismos en la medida que no están mercantilizados(2).

La doctrina de planeación urbana institucionalizada en México

Veamos ahora cómo la doctrina de planeación vigente en México define e incorpora estas dimensiones generales que atraviesan el derecho y la cuestión urbana. Y me refiero a la doctrina de planeación porque se trata de un conjunto de ideas, conceptos y preceptos de orientación normativa y pragmática, y no teórico-explicativa, por más que subyacentes en ella se encuentren sin duda elementos de esta índole.

La norma jurídica que condensa esta doctrina es la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), cuya última versión, como sabemos, data de 1993. La actual LGAH fue aprobada con el consenso de todas las fracciones parlamentarias; un hecho que llama la atención, porque estas fracciones normalmente están en desacuerdo respecto a todas las cuestiones importantes. De modo que, o bien debemos pensar que en torno a la cuestión de la regulación y planeación del desarrollo urbano existe un amplio consenso nacional, invisible en otros ámbitos de la vida nacional, o bien las materias reguladas por la ley fueron percibidas como irrelevantes en términos programáticos y partidarios por las distintas fracciones. En realidad, es posible que ambas cosas se hayan dado simultáneamente.

Así, es posible sostener que parece existir consenso en torno a una serie de aspectos relacionados con el problema. Por otro lado, parte de lo establecido en la última LGAH no representa una novedad ni tiene un impacto efectivo en la regulación del desarrollo urbano.

El objeto de la LGAH y, por consiguiente, la doctrina de planeación en ella cristalizada, remite a cuatro dimensiones generales: la *conurrencia* de los tres órdenes de gobierno; las *normas*

(2) Esta tipología, presentada aquí con algunos cambios, proviene de Pirez, 1994, pp. 51 y 52.

básicas a ser aplicadas en la materia; los principios aplicables a la zonificación, y por ende a la regulación de la propiedad (inmueble) en los centros de población; y las bases para la participación social (art. 1).

Al desarrollar a través de su contenido estos ámbitos de regulación, la LGAH establece un conjunto de principios, algunos de los cuales parecen gozar de consenso y son aplicados de modo más o menos unívoco por medio de la legislación y las prácticas locales, y otros cuya interpretación y aplicación es problemática y presenta significativas variaciones en el aspecto local.

Son cinco los principios que en la actualidad gozan de consenso y cuya aplicación no parece presentar mayores dificultades formales. Se trata, cabe señalarlo, de principios que si hoy pueden parecer triviales, no lo eran sin duda ni estaban definidos con el mismo grado de precisión, cuando hace más de dos décadas se aprobó la primera LGAH.

Primero. A los fines de conceptualizar y regular el desarrollo de los centros de población, se asumen como válidos un conjunto de términos y sus definiciones, lo que permite contar con un lenguaje común: centro de población, desarrollo urbano, zonificación, provisiones, usos, reservas y destinos, etcétera.

Segundo. La regulación de los centros de población (esto es, del desarrollo urbano), es definida como una cuestión de interés público que debe basarse en instrumentos también públicos con fuerza legal, es decir, los planes o programas de diferente género que la ley define. La ley actual eliminó en este sentido un problema que la doctrina venía arrastrando desde 1976, cuando se sancionó la primera versión de la LGAH: la superposición de dos tipos de ordenamientos legales que tenían el mismo objeto, "los planes de centros de población y de desarrollo urbano" y las "declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos", dado que la figura de las declaratorias ponía de hecho en duda el carácter de norma jurídica que poseen los planes.

Tercero. La LGAH establece de modo taxativo qué se ha de entender como objeto del ámbito regulatorio, y al hacerlo especifica las dimensiones públicas del hecho urbano y el conjunto de bienes públicos en juego, al afirmar que se "considera de *interés público y beneficio social*" la zonificación de los centros de población, esto es, "la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios", contenida en los planes y programas de desarrollo urbano y "de utilidad pública":

- i. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.
- ii. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano.
- iii. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.
- v. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población.
- v. La edificación o el mejoramiento de vivienda de interés social y popular.
- vi. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- vi. La protección del patrimonio cultural de los centros de población; y
- viii. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población (art. 4).

Como se puede apreciar por medio de la invocación del "interés" y la "utilidad" públicos, la LGAH define los elementos que constituyen la dimensión pública de la ciudad, incluyendo entre tales elementos dos (regularización de la tenencia de la tierra y vivienda de interés social y popular), que a diferencia de los restantes, remiten a características específicas de los procesos de urbanización en el país.

Cuarto. La aplicación de estos instrumentos públicos, planes y zonificaciones, implica modalizar y poner condiciones al usufructo de la propiedad del suelo y de los inmuebles. Este principio queda asentado con claridad en el artículo 27, en el que se señala que "[...] el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros (los centros de población), se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables". Debe recordarse al respecto, que si bien este principio estaba implícito en los planes reguladores establecidos por autoridades locales que existían antes de la sanción de la Ley de 1976, es un principio que en ocasión del debate y las controversias en torno a ella, fue considerado desde distintos sectores, e incluso por algún prominente jurista, como opuesto a derechos fundamentales. (3)

Quinto. Independientemente del régimen de propiedad de que se trate, el aprovechamiento del suelo debe sujetarse a la legislación y los planes aplicables en cada caso. Este principio, sin duda redundante (ya que la ley habla de la propiedad en general y, por consiguiente, se refiere a todos y cada uno de los regímenes de propiedad), parece haber sido necesario en nuestro caso, dada la existencia de un régimen *sui generis* de propiedad, la propiedad ejidal y comunal, que por diversas razones que omitiremos considerar aquí, se ha sustraído consistentemente a la aplicación de la legislación urbanística.

En cuanto a los principios que o bien son enunciados en la LGAH de un modo que puede dar lugar a diversas interpretaciones, o cuya aplicación se muestra problemática, existen tres que son fundamentales porque se asocian con el papel de las autoridades municipales, con la planeación de las zonas conurbadas y con la participación social y ciudadana.

El primero es el del régimen de concurrencia de facultades, y lo que éste significa en cuanto a las atribuciones municipales en materia de desarrollo urbano. Dejando a un lado aquí los complejos aspectos jurídicos en juego (para cuyo tratamiento conviene remitirse en particular a los textos de Antonio Azuela), lo importante es subrayar que la interpretación que la LGAH hace de las atribuciones constitucionales de los gobiernos municipales, y aquella que realizan las leyes estatales, en muchos casos divergen. La tendencia general en las legislaciones estatales es hacer recaer el peso de la responsabilidad en la elaboración y aprobación de los planes de centros de población en los Ayuntamientos, si bien casi siempre se prevé la participación de los gobiernos estatales mediante dictámenes de congruencia. Sin embargo, no se establece el procedimiento que debe seguirse en caso de que las autoridades municipales y las estatales no lleguen a un acuerdo en torno al contenido del plan (Azuela, 1998:68). Por otro lado, en tanto que la LGAH atribuye a los municipios la facultad de expedir licencias de fraccionamiento y usos del suelo, en muchos casos la legislación estatal define tal otorgamiento como facultad del gobierno estatal.

El segundo principio, que no sólo no es interpretado de modo unívoco en el ámbito estatal, sino que los preceptos legales en los que se asienta son prácticamente letra muerta, es el de la planeación conjunta y coordinada por parte de la federación, las entidades federativas y'

(3) Al respecto véase Azuela, 1989, Cap. 1, especialmente "El conflicto en torno a la Ley General de Asentamientos Humanos"

los municipios, de las conurbaciones cuando las mismas se extienden sobre dos o más entidades federativas. En rigor, en este caso el problema más que residir en los enunciados de la LGAH, parece derivarse de otros factores relacionados con el modo en que en la práctica, los distintos órdenes de gobierno asumen la vigencia del régimen federal en materia de desarrollo urbano. El caso sin duda más notorio es el de la zona metropolitana de la ciudad de México (ZMCM). Se trata de un caso en que, dejando de lado los antecedentes de la "planeación conjunta y coordinada" -plagados de incongruencias jurídicas, al mismo tiempo que se han registrado recientemente algunos avances significativos en materia de coordinación metropolitana-, las dos entidades que comparten la conurbación del llamado valle de México y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), han optado -al formalizar distintos convenios en torno a la conurbación- por hacer caso omiso de dos disposiciones muy importantes de la LGAH: la integración de la comisión de conurbación, y la participación en ella de los municipios.

En su lugar, los actores mencionados han decidido crear cinco comisiones metropolitanas (Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana; Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; y Comisión Ambiental Metropolitana), en las que no participan los gobiernos municipales.

Para la legitimación jurídica de estos mecanismos se hace referencia al artículo 12 de la LGAH, el que establece: "La federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones"; y en cambio se ignoran los artículos incluidos en el capítulo 4, que es precisamente el "De las conurbaciones", en donde expresamente se señala la participación de los municipios en las comisiones de conurbación.

Por último, el principio de la participación social es establecido aparentemente de modo amplio por la LGAH en su séptimo capítulo, dado que el artículo 49 afirma que comprenderá "la formulación, modificación, evaluación y vigilancia del cumplimiento" de los planes, así como todas las otras dimensiones que la propia ley, como hemos visto, define como objeto de "interés público". Pero en rigor, lo restringe considerablemente al remitir sus términos a los artículos 16 y 57, el primero de los cuales no establece más que la obligatoriedad de publicar el proyecto de plan o programa, al fechar un plazo y calendario de audiencias públicas; y el segundo, el derecho de los residentes de un área afectada por acciones que contravengan, las normas vigentes de desarrollo urbano, a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes, ante las autoridades competentes. Es decir, reduce los componentes de la participación social en términos vinculantes para la autoridad, a lo que podríamos considerar el principio liberal de "publicidad de los actos de gobierno"; y el llamado "interés jurídico" en casos de contravención de las normas vigentes, a "los residentes del área que resulten directamente afectados".

Un alcance, entonces, limitado. Pero cabe preguntarse, por lo demás, si tendría sentido que la legislatura federal hubiera pretendido avanzar en este terreno más allá de estas regulaciones básicas, tratándose de un ámbito tan evidentemente atravesado por dinámicas locales muy diversas, de relación gobierno-sociedad.

Doctrina y práctica de la planeación urbana: los planes de desarrollo urbano, la regulación y la acción.

Si retomamos ahora algunas ideas fundamentales respecto de la política y la gestión urbana, es necesario preguntarnos cómo se ha venido traduciendo la práctica del urbanismo y la planeación urbana en términos de la capacidad regulatoria y la adopción pública de decisiones con relación a la ciudad en cuanto espacio y conjunto de bienes públicos. Para ello, es necesario asumir desde el principio que si bien es posible (como lo hace la propia LGAH) acotar objetos de "interés público", no existe una definición apriorística del interés público que pueda ser invocada como fundamento ni de un proyecto dado de ciudad, ni de decisiones específicas en materia de desarrollo urbano. Por supuesto que tampoco la ciencia y la tecnología pueden aportar *per se* tal fundamento. El análisis científico puede proporcionar, en el mejor de los casos, una imagen precisa de los procesos urbanos y las causalidades en ellos presentes y, también en el mejor de los casos, orientaciones para la toma de decisiones de tipo condicional: si se dan tales y cuales condiciones y se adoptan tales y cuales políticas, se obtendrían, con cierto grado de probabilidad, tales o cuales efectos y resultados. La tecnología, por su parte, puede ofrecer soluciones técnicas optativas a problemas de carácter funcional.

Pero ni el conocimiento científico ni la tecnología pueden operar como sustitutos de las elecciones y los intereses sociales que están en juego en los procesos urbanos. En todo caso, forman parte, de un modo complejo, de dichos procesos.

En cuanto a las normas urbanísticas, debe recordarse que en ellas se condensan nociones y supuestos de muy diverso origen: máximas de orden práctico surgidas de la experiencia; modelos de ciudad deseable aceptados como evidentes o adoptados de otras experiencias que son percibidas como particularmente logradas; prescripciones fundamentadas técnicamente; supuestos acerca del modo en que se comportan los campos de externalidades; etc., etcétera.

Es decir: una cosa es que los objetivos de la planeación y las regulaciones urbanísticas deban apoyarse en un conocimiento empírico lo más riguroso posible, y en los conocimientos y teorías que brindan las distintas disciplinas aplicables al estudio de los procesos urbanos; que las soluciones funcionales propuestas se apoyen en la contrastación rigurosa de costos e impactos de las distintas tecnologías disponibles; y que las normas urbanísticas deban ser jurídicamente consistentes, y no sólo no ir en contra de los derechos ciudadanos y sociales vigentes, sino también estar orientadas a que éstos puedan ser ejercidos efectivamente; pero otra cosa muy diferente es que puedan proporcionar una guía incontestable para la intervención pública en materia de desarrollo urbano.

Así, la doctrina que acabamos de discutir, provee de un conjunto de principios básicos al ejercicio de la planeación del desarrollo urbano, pero nada prescribe -y seguramente no podría hacerlo- respecto del papel que efectivamente habrá de jugar en las formas de producción de la ciudad, en el tipo de ciudad que se produce, y en la política y la gestión urbanas. De hecho, todas éstas son cuestiones que han de resolverse de alguna manera en contextos específicos y con orientaciones y resultados necesariamente diversos.

Una diversidad que, sin embargo, no impide que se logre observar un conjunto de rasgos que han tendido a caracterizar el ejercicio local de la planeación del desarrollo urbano, legitimado jurídicamente por la Constitución Política, la LGAH y la legislación estatal correspondiente.

1. En relación, con los planes en cuanto productos traducidos en normas, objetivos y proyectos, usualmente no ha sido el resultado de procesos de participación social que incorporen a los actores relevantes, que los comprometa y que establezca consensos fundamentales. Es éste un terreno en el que sería necesario avanzar con rapidez. Un plan urbano cuyos objetivos son desconocidos por el público, que no opera como un medio de difusión y socialización de un proyecto de ciudad deseable y posible, puede servir a lo sumo como instrumento de regulación, pero no para mucho más.

2. En los casos de mayor institucionalización de los sistemas de planeación en los términos que se derivan de la LGAH (por ejemplo, D.F. y Estado de México), los planes y los instrumentos destinados a operarios han implicado que las normas urbanísticas se hayan convertido en un referente público de las actividades inmobiliarias y las formas de producción de la ciudad que se desenvuelven dentro del mercado inmobiliario formal.

3. Pero incluso en estos casos de mayor institucionalización, una proporción mayoritaria de los procesos de urbanización del suelo procede fuera de las normas urbanísticas.

4. Como contrapartida, sólo excepcionalmente los sistemas de planeación han operado como un marco relativamente eficaz y han adoptado instrumentos adecuados para incorporar la producción masiva de vivienda popular a los esquemas de regulación basados en la definición de reservas, provisiones, usos y destinos.

5. Lo anterior se vincula con el hecho de que no se han desarrollado, ni mucho menos aplicado -o en todo caso se lo ha hecho en una escala ínfima-, instrumentos destinados a regular el mercado del suelo, ni a revertir los beneficios privados derivados de la inversión pública y, en general, de las externalidades urbanas, hacia objetivos de interés público.

6. Probablemente la concepción subyacente a la planeación urbana, tal como se sigue practicando, tiene por horizonte la ciudad industrial y el urbanismo funcionalista correspondiente, que significó la tendencia a separar de modo tajante los usos productivos de los usos residenciales. Esto ha dado como resultado regulaciones minuciosas, que en muchos casos no se compadecen con la heterogeneidad preexistente de usos, ni se vinculan con objetivos urbanísticos sustantivos. En este sentido, seguramente es necesario avanzar hacia formas de regulación de índole más general y flexible, pero que puedan ser aplicadas con oportunidad y eficiencia.

7. De modo generalizado, no existe una vinculación definida entre los planes de desarrollo urbano, la inversión pública y privada y la realización de proyectos urbanos con capacidad de estructuración del espacio urbano. Es decir, el cómo, el qué y el cuándo de los procesos de producción de la ciudad, no han sido, en general, incorporados a la lógica interna de la planeación urbana y la aplicación de las normas urbanísticas.

8. Vinculado con lo anterior, el hecho de que se cuente con planes y normas no implica que se cuente efectivamente con los proyectos urbanos necesarios para concretar los objetivos de los planes; y viceversa, cuando se realizan grandes proyectos, éstos *por lo general* no responden efectivamente a un proyecto de ciudad expresado en los planes de desarrollo urbano.

9. Existe un divorcio entre la planeación físico-espacial, la planeación sectorial, y la proyección y *promoción* económica, cultural y social de los centros urbanos.

10. En el terreno de la participación ciudadana, más allá de la aplicación de procedimientos formales que, en general, no interpelan más que a pequeñas minorías organizadas, el panorama resulta abigarrado y confuso. Tanto puede diferirse indefinidamente un gran proyecto urbano debido a que no se cuenta con procedimientos para deslindar la oposición y los intereses de pequeños grupos de los correspondientes a la mayoría, como se adoptan grandes decisiones al margen del escrutinio público. Esto remite a un problema clave de la gestión urbana: ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los ámbitos de legitimación y de generación de consenso' respecto de qué decisiones en materia de desarrollo urbano? Se carece totalmente de claridad con relación a esta pregunta, porque existe confusión en cuanto a los ámbitos, mecanismos y alcances de la participación ciudadana. Así, muchas decisiones aparecen como ilegítimas aunque estén legalmente respaldadas, y otras son legitimadas mediante mecanismos de "concertación" que suelen soslayar la aplicación de las normas, a fin de incorporar los intereses de un grupo específico, al mismo tiempo que convierten en espectadores a la mayoría de los ciudadanos afectados por lo que está en juego en el proceso de negociación.

11. En todo caso, aparte de sus limitaciones propias, la gestión del desarrollo urbano experimenta la suerte de la gestión urbana en general: el orden autoritario basado en arreglos clientelares y corporativos ha estallado y ya no puede ser sustento del orden público, ni en particular del orden urbano. El populismo corporativo se ha desorganizado; sin embargo, las modalidades de gestión urbana sustentadas en prácticas y relaciones clientelares y corporativas siguen allí, salvo que ahora las lealtades, las relaciones de intercambio y el ejercicio de la intermediación, guardan una relación mucho más inestable con el poder público. En lugar de estas relaciones, la planeación urbana se ha apuntado alguno de sus mayores éxitos al convertirse en vehículo de demandas y movilizaciones que, en ciertos casos, aparecen con una impronta ciudadana: reivindican la aplicación de las normas e invocan la preservación del medio ambiente. Empero, también suelen estar marcadas por una lógica particularista y por su orientación hacia la exclusión social. Son precisamente las dificultades para movilizar el interés más general lo que otorga ventajas a los particularismos y corporativismos, en tanto que los intereses generales permanecen anónimos. El entusiasmo y el empeño de los voceros de los intereses particulares suelen ser mucho mayores que los de los voceros del interés general (Singer, 1996: 168).

12. Observada desde una perspectiva global, la planeación urbana tal como existe actualmente en México se define en términos de las que se reconocen como dos dimensiones no excluyentes: la regulación y la estrategia de desarrollo urbano o planeación I estratégica. La regulación se traduce en planes directores, y éstos representan el tipo de planes abrumadoramente predominantes; es decir que se cuenta con un instrumento que es necesario aunque insuficiente, pero falta la dimensión estratégica que permita aplicar las

regulaciones en función de un proyecto de ciudad. Dicho de otro modo, los planes de desarrollo urbano operan, en el mejor de los casos, como planes para regular la acción, y no como planes para la acción. I

Bibliografía.

Azueta, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.

(1998), "Planeación urbana y reforma municipal", en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.

Borja, J. y M. Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, UNCHS.

Duhau, Emilio (1995), "Estado de derecho e irregularidad urbana", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 1, enero-marzo.

Garza, Gustavo (1998), "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.

Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, México, Siglo XXI.

Judge, D., G. Stoker y H. Wolman (eds.) (1995), *Theories Of urban politics*, Londres, Sage.

Pirez, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. CENTRO.

Plotkin, Sidney (1987), "Property, policy and politics. Towards a theory of urban land-use conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, núm. 3.

Singer, Paul (1996), *Um governo de esquerda para todos*, Sao Paulo, Editora Brasiliense.

Wario Hernández, Esteban (1998), "Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara", en G.

8.5. Planificación y desarrollo, Objetivos, alcances y actores.

8.5.1. Cómo sacar el máximo provecho de las ciudades.

Tomado de "Desarrollo sostenible en un mundo dinámico", Banco Mundial 2003, Washington: Banco Mundial, Mundiprensa Libros, S.A., pp. 107-133.

Debido a la rápida tasa de crecimiento y al exorbitante número de residentes de las zonas urbanas a quienes es necesario proporcionar empleo, vivienda y servicios, las ciudades del mundo en desarrollo enfrentan una tarea formidable. Las ciudades proveen proximidad, la cual genera externalidades, tanto positivas como negativas. Desde un aspecto positivo, la proximidad es fuente de productividad; las actividades industriales y de servicios emergen en las ciudades porque empresarios y pequeñas empresas pueden compartir mercados, infraestructura, fuerza laboral e información.

Los ahorros de costos y las ventas de la productividad, que afluyen a las empresas cuando éstas se localizan cerca de las demás en el mismo sector industrial o de otras actividades económicas, se derivan directamente de la proximidad física o indirectamente, de una interacción menos tangible entre actores económicos (aprendizaje y trabajo en red, conducentes a la innovación).

Sin embargo, grandes grupos de personas y de actividades en estrecha proximidad igualmente generan externalidades negativas: inadecuadas condiciones de salubridad, contaminación del aire y del agua, congestión, crimen, y así sucesivamente. Esta situación actúa como un incentivo en la calidad de las instituciones tanto formales como informales para garantizar externalidades positivas y para hacer frente a las externalidades negativas.

Como se observa en los dos capítulos anteriores, el desarrollo de las zonas urbanas tendrá que ser objeto de mejor coordinación con el desarrollo de las zonas rurales, abriendo mercados para los productos rurales, subcontratando actividades para ampliar el empleo rural no agrícola y ayudando a los emigrantes del sector rural a adaptarse más rápidamente a la vida de la ciudad.

Las ciudades y los pueblos facilitan la transformación de la sociedad en conocimiento, instituciones y actividad económica. Al agrupar a personas y actividades diversas, las zonas urbanas ofrecen mayores oportunidades para mejorar la calidad de vida. Para que las ciudades y los pueblos lleguen a ser conscientes de las promesas de una vida mejor -en particular los pobres y los emigrantes de las zonas rurales- necesitan instituciones más fuertes que permitan un acceso amplio a los activos y equilibrar intereses que garanticen el suministro de los bienes públicos.

Estas instituciones son vitales para una gobernabilidad urbana que incluya a todos los residentes, sea receptiva a sus necesidades y conducente al manejo cuidadoso de recursos naturales y desechos.

En primer lugar, este capítulo describe las oportunidades y los retos de la vida urbana para, a continuación, plantear las siguientes preguntas:

¿De qué manera es posible crear grupos representativos informados para abordar externalidades y prever riesgos? El suministro de información, la creación de conocimiento y la movilización de intereses dispersos son básicos para crear grupos representativos que actúen de manera mancomunada para prever los problemas y prevenir y manejar desastres.

¿De qué manera es posible equilibrar intereses en conflicto y articular intereses dispersos para suministrar bienes públicos urbanos? Previsión, voluntad política y un sistema de gobernabilidad que sea responsable ante una amplia diversidad de partes interesadas son ingredientes básicos para lograr compromisos confiables.

¿De qué manera es posible alentar la inclusión y el acceso a los recursos básicos para la sostenibilidad de una ciudad? La seguridad de tenencia y la planeación de nuevos asentamientos con el fin de impedir la creación de barrios marginales, reducirán el acceso desigual a los recursos, otorgando, por tanto, poder a los pobres y permitiéndoles convertirse en miembros productivos de la sociedad urbana.

¿Qué mecanismos institucionales se necesitan para una adecuada gobernabilidad urbana y un desarrollo urbano sostenible? Estos mecanismos incluyen compartir de manera apropiada la responsabilidad y una adecuada coordinación entre grupos de partes interesadas; amplia participación en la planeación estratégica y trabajo en red entre gestores y partes interesadas.

Las luces de la ciudad: faros de esperanza y señales de advertencia

El creciente número de personas en las zonas urbanas y el correspondiente crecimiento económico de las ciudades y los pueblos constituyen dos experiencias cruciales del desarrollo económico y social (Recuadro 6.1).

Las zonas urbanas ofrecen posibilidades de mayor riqueza debido a que brindan a los individuos la oportunidad (a través de un número ilimitado de mercados urbanos en funcionamiento) para desarrollar un portafolio más amplio y más extenso de activos y para lograr una mayor rentabilidad por su trabajo. También existen en razón de los intereses colectivos para compartir la cultura, el aprendizaje, la observancia religiosa y la protección mutua.

Con todo, a través de las ciudades en todas las regiones del mundo existe evidencia de que los beneficios probables, tanto individuales como colectivos, no se logran en su totalidad y, por el contrario, parecen opacados por multitud de problemas. La inadecuada oferta de puestos de trabajo, vivienda y otros bienes y servicios tiene su origen en las imperfecciones de los mercados y las políticas.

Para muchos intereses ambientales y sociales, los mercados no pueden ofrecer la coordinación necesaria para revelar intereses y minimizar costos de transacción. En muchos países, los fracasos institucionales significan que los mercados son menos eficaces de lo que podrían ser, en tanto no se desarrollan de manera adecuada las soluciones alternativas y los usos innovadores de los instrumentos del mercado para enfrentar las amenazas al desarrollo sostenible.

Este capítulo no analiza la gama completa de las políticas urbanas adecuadas. Más bien, se enfoca en las condiciones para crear instituciones para proteger los activos urbanos -en particular los activos ambientales y sociales- porque estas condiciones arrojan luces sobre el potencial para identificar y adoptar políticas adecuadas y determinar la capacidad de la sociedad para responder a futuros problemas.

La función de las ciudades en el desarrollo sostenible

La población urbana de los países en desarrollo aumentará en las tres próximas décadas (debido al incremento natural, a la inmigración y a la nueva clasificación de antiguas zonas rurales) en 60 millones de personas al año, el equivalente a la población de la República Árabe de Egipto o Etiopía.

Las zonas urbanas tendrán que cumplir algunas funciones capitales para apoyar el desarrollo nacional sostenible:

Recuadro 6.1. El punto focal de lo "urbano" en este capítulo

Dos categorías de temas de discusión son pertinentes a este Informe: el sistema espacial de las zonas urbanas en el país y el desempeño de las zonas urbanas. El primer tema se analiza en el Capítulo 7. El presente capítulo examina la segunda categoría de aspectos urbanos -la ciudad y su gobernabilidad- como su unidad de análisis. Centrarse en la ciudad pone de relieve los impactos de la vida urbana (buenos y malos) y la forma en que el marco institucional pertinente, tanto nacional como local, afecta estos resultados.

Si bien el análisis de este capítulo aplica a las ciudades y a los pueblos, como sus contrapartes más pequeñas, el debate gira principalmente en torno a las ciudades. En su mayoría, los beneficios de la aglomeración y las deseconomías aparecen a medida que los pueblos se convierten en ciudades reconocibles.

El Informe analiza oportunidades cambiantes y retos que surgen según la población avanza a lo largo del continuo de la magnitud del asentamiento, no obstante, no plantea que las perspectivas de sostenibilidad son una función de escala. Los asentamientos muy extensos (ciudades con una población de muchos millones de habitantes) no son necesariamente los mejores y los peores casos de desarrollo sostenible.

- En algunos países la calidad del aire urbano tiende a ser peor en las ciudades de tamaño mediano (poblaciones entre 100.000 y 500.000)*.
- Con frecuencia, el crimen y la vulnerabilidad al desastre se convierten en problemas en aglomeraciones urbanas muy por debajo de un millón de habitantes, aunque no aumentan proporcionalmente con el tamaño de la población.
- La congestión tiende a empeorar con el tamaño de ciudad, pero también depende de otros factores como el transporte público, el manejo del tráfico y el espacio de las vías.
- Muchos de los beneficios económicos de la productividad urbana como salarios altos y mayor capital humano, parecen tener una correlación positiva con la población urbana, por lo menos hasta un umbral bastante amplio.

Lo que sí queda claro es que la calidad de la gobernabilidad y la administración urbana es crítica en la obtención de los beneficios y en la reducción de los impactos negativos de ciudades de cualquier tamaño. Como indica el Capítulo 1, la tendencia proyectada de mayor número de personas (y tal vez de cuotas de población urbana) viviendo en ciudades de gran extensión durante las próximas décadas en los países en desarrollo, asignará gran importancia a la construcción de instituciones para abordar los problemas de esas ciudades.

* Observación basada en países con datos más extensos por ciudades. Lvovsky (2001), anexo B.

- Facilitar el cambio social e institucional, mejorando el acceso a las ideas, al conocimiento y a la tecnología y creando tanto el ímpetu como la oportunidad para la innovación.
- Proveer empleo y servicios a escala suficiente para los residentes actuales y futuros. El empleo productivo es crítico, de tal manera que el descenso en las relaciones de dependencia demográfica que se proyecta en la mayoría de los países en desarrollo durante los próximos 20-30 años pueda traducirse en mayor ahorro e inversión.
- Garantizar un entorno saludable y atractivo para la población urbana, protegiendo al mismo tiempo los recursos naturales y reduciendo los efectos nocivos, sobre regiones más extensas y generaciones futuras. La masiva inversión en capital social de las ciudades que se requiere en previsión de la duplicación de la población urbana hacia el 2030, será decisiva para los resultados ambientales.

Lo que permite a las zonas urbanas propender al cambio y a una mejor calidad de vida es su escala y densidad, así como su diversidad social y económica. La proximidad y la heterogeneidad convierten a las zonas urbanas en instrumentos de conocimiento y aprendizaje, de productividad y desarrollo de mercados y de mejores opciones y calidad de servicios. Y lo logran en mucha mayor medida cuando las condiciones institucionales son las correctas.

El estímulo urbano a la transformación y a la innovación social. El vuelco de sociedad rural a urbana, con una mayor socialización entre personas distintas, transforma las actitudes y los comportamientos sociales. Revela los límites de los valores tradicionales y las instituciones, e intensifica las presiones a favor del cambio en la gobernabilidad local y en las relaciones intergubernamentales.

Las normas sociales tradicionales que perpetúan las desigualdades para las mujeres y para ciertas minorías, tienden a ser menos aplicadas en el entorno urbano. Por lo general, los hogares urbanos están más motivados a limitar el tamaño de la familia, en razón de alternativas económicas y estilos de vida.

El fermento de la vida urbana genera nuevas formas de acción colectiva para abordar los retos que surgen. Grupos representativos de base urbana han sido la fuerza motriz que ha impulsado muchas de las causas ambientales pertinentes a los bienes públicos nacionales y mundiales -creando parques nacionales, protegiendo la biodiversidad y manejando las zonas costeras. Más del 90% de las ONG ambientales de China se localizan en ciudades de la región costera oriental relativamente bien desarrollada.

Un estudio reciente en Indonesia proponía que la manera más adecuada para salvar a los tigres era enseñar a los niños urbanos sobre la especie.

Históricamente, las ciudades han sido centros de aprendizaje e innovación. La creciente intensidad de intercambios de conocimientos que surgen de la globalización y la revolución de la tecnología de la información tiene el mayor impacto cuando también existe la oportunidad de comunicaciones interpersonales.

La información informal, o el conocimiento tácito, importante para la productividad y las relaciones sociales, prospera por medio de los contactos cara a cara. Por ejemplo, una investigación en empresas mexicanas demuestra que el acceso a redes informales (almuerzos de negocios con compradores, proveedores, competidores y funcionarios públicos locales) tiene un efecto significativo y posible sobre su productividad. Y la proximidad a las instituciones de educación superior ofrece a las empresas oportunidades para comercializar ideas de investigación, con frecuencia por medio de asociaciones universidad-empresa.

Fuentes de productividad urbana. El empleo y los servicios urbanos se benefician de las economías de aglomeración -desde ahorro de costos y otras ventajas que se acumulan en la empresas cuando se localizan en cercanía de otras empresas del mismo sector industrial, o simplemente cerca de otras actividades económicas para compartir mercados, servicios, infraestructura, fuerza laboral e información.

La ventaja de productividad significa que la inversión urbana tiene fuertes efectos multiplicados para estimular otras actividades de gran valor. Los beneficios se extienden a las zonas rurales, que necesitan acceso a los mercados urbanos para expandir y diversificar la producción, tanto agrícola como no agrícola.

Como norma, las grandes zonas urbanas son las más productivas, ya que permiten una mayor especialización del uso de la fuerza laboral, mejor correspondencia entre capacidades y ocupaciones, y una gama más amplia de opciones de consumo para los trabajadores y servicios auxiliares para los productores.

En la medida en que esta mayor productividad tenga más peso que los mayores costos de la tierra, fuerza laboral, vivienda, y otras necesidades, la ciudad puede prosperar. Una vez las deseconomías se tornen demasiado grandes, las ciudades de mayor tamaño pueden perder su ventaja para crear puestos de trabajo o mejorar el bien estar de los residentes, a menos que puedan delegar algunas actividades (aquellas más maduras y estandarizadas) a ciudades de menor tamaño para abrir el espacio a otras (industrias y servicios más innovadores y de mayor valor) y cambiar los usos de la tierra.

Para que las ciudades cumplan su potencial como generadores de crecimiento económico nacional, deben garantizar que el mercado laboral no sólo sea amplio sino bien integrado e incluyente --con puestos de trabajo y lugares de residencia accesibles.

Una ciudad puede mejorar su clima de inversión. Sin embargo, en general, las ciudades sólo pueden mejorar el clima nacional de inversión si su marco global legal y regulador complementa el marco nacional para minimizar riesgos, incertidumbres y costos de transacción a los inversionistas.

Este aspecto es de importancia particular para las empresas pequeñas y del sector informal, que ofrecen la mayor parte del empleo urbano, dependen, más fuertemente de la infraestructura y la información que brinda el sector público y son particularmente vulnerables a los fracasos institucionales y de política.

Servicios más asequibles y de mejor calidad. El mayor campo para la competencia y la productividad en todos los bienes y servicios permite a las zonas urbanas ofrecer beneficios a los consumidores bajo la forma de mayor oportunidad y calidad.

Pero, en particular, la ventaja es importante para los servicios con elevados costos fijos (rendimientos crecientes en función de la escala), como servicios de educación secundaria y superior y de salud, e infraestructura de redes. La ventaja de cascos dilucida algunos de los indicadores sociales evidentemente mejores en las zonas urbanas y en países más urbanizados.

Es decir, la urbanización tiene un considerable impacto positivo sobre la eficacia de un país para alcanzar resultados en la salud y en la educación. Aun cuando se requieren servicios más costosos para obtener beneficios ambientales y de salud (como para la eliminación de desechos, aguas servidas, tratamiento de agua y tránsito masivo), con frecuencia es posible justificar el costo agregado por medio de mayores rendimientos económicos.

La migración en busca de opción y cambio. A menudo, la oferta de nuevas oportunidades y una mejor calidad de vida es lo que atrae a los emigrantes hacia los pueblos y ciudades (el factor atracción).

Las limitadas opciones de empleo en las zonas rurales, ya sea debido a trastornos agrícolas resultantes de desastres naturales y sociales, o a la mayor productividad agrícola que reduce la demanda de mano de obra agrícola, también ayudan (el factor rechazo).

Las ciudades y los pueblos permiten a los individuos sustituir su capital humano (esfuerzo de trabajo y capacidades) por activos naturales, financieros o físicos de los que pueden carecer, y transformar y expandir a ritmo más constante sus activos en cartera de lo que es posible en muchas zonas rurales.

Con frecuencia, quienes emigran a las ciudades están en mejor situación que sus vecinos en su lugar de procedencia; en las ciudades reciben más educación y mejores capacidades, y a largo plazo se ponen al nivel de los residentes urbanos establecidos. Una reciente investigación en América Latina encontró una ganancia privada potencialmente importante como resultado de la migración a las zonas urbanas, en parte porque los rendimientos para el capital humano tienden a ser mayores en estas zonas.

Un estudio del mercado urbano del trabajo en el estado de Punjab, en India, no encontró evidencia de que los inmigrantes permanezcan confinados a puestos de trabajo marginales y estén desempleados de manera desproporcionada. A menudo los inmigrantes consiguen trabajo, vivienda y servicios a través del sector informal y, con frecuencia, dependen de redes sociales de apoyo para hacerlo (Recuadro 6.2).

No obstante, los desequilibrios en la demanda y oferta de puestos de trabajo, vivienda y servicios urbanos pueden significar el aumento de la pobreza urbana en un principio y durante largos periodos.

A corto plazo, en ocasiones el influjo de inmigrantes puede abrumar algunas zonas urbanas, en particular cuando el ritmo se ve agudamente acelerado por conflictos sociales o desastres nacionales. A mediano plazo, y como parte del proceso natural de desarrollo, la migración del

sector rural al urbano y el resultante flujo de retorno de transferencia elevan los ingresos y las condiciones de vida en ambas zonas.

La migración circular y temporal de y hacia las ciudades o pueblos ayuda a manejar el riesgo tanto para los hogares rurales como para los urbanos. La apertura a nuevas ideas y el aprendizaje adquirido por los inmigrantes urbanos se transmiten a las comunidades rurales por medio de los vínculos sociales y familiares, y a través del uso de remesas para incorporar la tecnología a las actividades rurales.

A largo plazo, una vez se completa la transición urbana, el crecimiento de la población natural en las ciudades, antes que la migración rural-urbana, explica, casi en su totalidad, el crecimiento urbano. La migración entre ciudades continuará en respuesta a cambiantes oportunidades económicas.

Hacer que el medio ambiente sea eficiente para los residentes urbanos, y preservarlo para otros. La vida urbana plantea riesgos ambientales, que afectan a la población actual (en particular a los pobres) a través de impactos locales sobre la salud y la seguridad.

Asimismo causa degradación del medio ambiente, con consecuencias a más largo plazo, más extensas e intergeneracionales. Las variaciones en la incidencia y severidad relativa de un rango de problemas ambientales a través de ciudades con diferentes grados de desarrollo plantean diferencias en las prioridades de acción.

En las ciudades de bajos ingresos, menos de la mitad de los hogares tienen conexión a los servicios de acueducto y alcantarillado, mientras el consumo per cápita de agua es la mitad del de las ciudades con un rango de ingreso entre bajo y mediano.

En las ciudades más pobres, menos de una tercera parte de los desechos sólidos se eliminan de manera adecuada; únicamente las ciudades más ricas suministran un tratamiento global a las aguas servidas. Reflejando parcialmente los riesgos ambientales, la mortalidad promedio de los niños menores de cinco años en las ciudades más pobres es más del doble de la de la siguiente categoría de ingreso-ciudad, y 20 veces la de las ciudades más ricas.

En particular en las ciudades con bajos niveles de desarrollo, muchos residentes enfrentan riesgos ambientales debido a sus condiciones de vida y localización. Estos hogares tienen menor capacidad para pagar mecanismos de protección o mitigación o para afirmar sus reclamos de mejores servicios.

Los más vulnerables son los niños y las mujeres, los ancianos y los incapacitados, además de las personas que trabajan en casa, quienes continuamente están expuestos a riesgos en su entorno inmediato.

En las ciudades más pobres, el crecimiento urbano manejado con ineficiencia degrada los recursos naturales, en especial las cuencas colectoras, los suelos y el medio ambiente costero -debido a la descarga de aguas negras sin tratar, la inadecuada eliminación de desechos sólidos y la falta de drenaje de aguas lluvias.

En contraste, muchos de los aspectos de la degradación ambiental en las ciudades más ricas, como las emisiones de gases de efecto de invernadero de combustibles hidrocarburos, surgen de estilos de vida que suponen un elevado consumo y el desperdicio concomitante de los recursos naturales.

Pese a estas diferencias en la incidencia de riesgos y sus nexos con el progreso y el consumo, los residentes urbanos de los países de medianos ingresos están sujetos a impactos ambientales, tanto tradicionales como modernos (como exposición a desechos peligrosos y contaminantes químicos).

Los viajes internacionales y los cambiantes patrones del clima mundial están acercando los perfiles ambientales de las ciudades en los países industrializados y en desarrollo al propagar algunos riesgos (de enfermedades y desastres naturales, respectivamente) a ambos grupos de países. Desde el punto de vista de la amplia gama de intereses, se requiere una reforma institucional para proteger a los pobres y a los activos ambientales en las ciudades, tanto en el presente como en el futuro.

Permitir que el potencial urbano transforme la sociedad y mejore el bienestar, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente, puede parecer más difícil hoy para el mundo en desarrollo de lo que fue para los países industrializados en etapas similares de su transición urbana.

¿Por qué? Debido a las tasas más rápidas de crecimiento de la población urbana de hoy (aproximadamente la mitad por causa de la migración y el resto debido al crecimiento natural y a la reclasificación de zonas contiguas), y al exorbitante número de residentes urbanos a quienes es necesario proporcionar empleo, vivienda y servicios durante las próximas décadas.

Las tasas de crecimiento de la población urbana, en particular en África, al sur del Sahara, no han tenido precedente aunque, como en otras regiones, su proyección es a la baja. Pese a esta desaceleración, para el Este de Asia se proyectan casi 20 millones de nuevos residentes urbanos al año.

Las mismas características de las zonas urbanas-densidad, escala de asentamiento y diversidad social que pueden inducir el potencial positivo de un mayor número de puestos de trabajo, más servicios y aprendizaje, igualmente crean el potencial negativo y la necesidad de equilibrar intereses.

Además de efectos externos, las zonas urbanas se asocian con otras amenazas al desarrollo sostenible y a la habilidad para vivir. Los problemas del uso de la tierra y la capacidad de acceso (incluyendo la congestión) impiden la utilidad, inclusividad y disfrute de la vida urbana, en tanto la inseguridad física es el resultado de riesgos inadecuadamente manejados de desastres naturales, crimen y violencia.

Todos estos problemas afectan a los pobres aun a medida que reducen el bienestar de todos los residentes urbanos.

En principio, ninguna de estas amenazas se origina en la tasa de urbanización, el tamaño de la ciudad o la carencia de recursos fiscales o de otro tipo -si bien estos factores (y otros como la geografía, la cultura local y el legado histórico) pueden hacer que los problemas sean más

difíciles de manejar. Independientemente de su tamaño o ingreso, las ciudades no deberían soportar deseconomías debilitantes (véase Recuadro 6.1).

Shangai, una de las zonas urbanas más extensas del mundo en uno de los países más pobres, dedica más del 3% de su PIB a la protección ambiental. Y se las ha ingeniado para obtener mejores resultados (espacios verdes, mejoras en la calidad del aire y tratamiento de aguas servidas) que la mayoría de las demás ciudades de países en desarrollo.

En muchos países, el crecimiento de la pobreza urbana, puesto en evidencia en particular por el incremento de las poblaciones residentes en condiciones ambientales en extremo inadecuadas, es, en parte, un reflejo de las presiones sobre los limitados recursos de la ciudad. Igualmente subraya los fracasos de las instituciones y su falta de receptividad a ciertos grupos.

A medida que la urbanización termina, las tasas de crecimiento serán más lentas y se reducirá la presión sobre las ciudades. Sin embargo, recuperar varias décadas no es satisfactorio.

En este momento es cuando se requieren medidas para acelerar la tasa de mejoramiento de las ciudades y evitar hacer más costoso cerrar las brechas en el futuro. En la actualidad existen opciones tecnológicas e institucionales que deben ser objeto de mayor análisis.

Para que las ciudades hagan un aporte significativo al desarrollo sostenible, deben maximizar las externalidades positivas; minimizando al mismo tiempo las negativas.

El impacto económico y social favorable de las ciudades puede superar la "huella ecológica de las ciudades". Estas pueden entrar en círculos viciosos o virtuosos que llegan a reforzarse a sí mismos y, con frecuencia, en la innovación institucional es posible encontrar desencadenantes del cambio. Un catalizador institucional clave -la información- puede incrementar los beneficios urbanos y reducir las deseconomías y los riesgos.

8.5.2. Construcción de grupos representativos

Construcción de grupos representativos informados para abocar efectos externos y anticipar riesgos

La concentración espacial de gente y actividades económicas en las zonas urbanas origina efectos externos con impactos significativos sobre los residentes, y crecientemente sobre poblaciones más amplias en el ámbito regional y global.

La movilización para la acción con el fin de resolver este tipo de problemas (por ejemplo, la contaminación) exige que las partes afectadas logren tener acceso a información confiable sobre costos y beneficios y puedan percibir un interés común para encontrar una solución.

La creación de grupos representativos eficaces puede ser más difícil cuando los impactos son inciertos e infrecuentes, como en la mitigación de desastres. Los avances en la

tecnología y el conocimiento ayudan, y los gobiernos locales y nacionales deben cumplir una importante función de liderazgo en ambos casos.

Información confiable e incentivos; control de la contaminación del aire

La contaminación del aire genera elevados costos sociales y económicos. En muchos países en desarrollo y en transición, el daño alcanza entre el 4 y el 6% del ingreso urbano, y tiene graves consecuencias sobre la salud humana. Cada año, entre 500,000 y un millón de personas mueren prematuramente debido a la contaminación del aire, por problemas respiratorios inducidos.

Las emisiones de los vehículos ocasionan el daño más grave a la salud humana porque ocurren cerca al nivel del suelo y en centros densamente poblados, mientras las fuentes de chimeneas dispersan los contaminantes de manera más extensa ya alturas superiores.

Los residentes urbanos en países de ingresos bajos y medios están más expuestos (muy por encima de las pautas de la OMS) a algunos contaminantes localizados del aire, como las partículas suspendidas, que sus contrapartes en países de alto ingreso, aun cuando estos últimos consumen más energía per cápita.

A medida que se industrializan, se motorizan y se enriquecen, los países no tienen que sufrir el deterioro de la calidad del aire. Muchas tecnologías y comportamientos para reducir la contaminación del aire urbano son eficientes y de costo mínimo, aun a niveles bajos de desarrollo económico y de limitada capacidad institucional, siempre y cuando exista compromiso político y conciencia de los ciudadanos.

Mientras, por ejemplo, la acción de los países industrializados para eliminar la gasolina con plomo tomó una década para ponerla en práctica, compartir el conocimiento y demostrar soluciones aplicables han permitido a los países desarrollados erradicar mucho más rápidamente este tipo de combustible (Capítulo 7).

Institucionalmente, es más fácil reducir las fuentes estacionarias de contaminantes del aire urbano (intereses concentrados) que reducir las fuentes móviles (intereses dispersos), debido a que hay menos contaminantes.

El hecho que el suministro de combustible fuera la principal fuente de plomo aerotransportado, facilitó a los países poner en práctica su eliminación por medios administrativos. La presión de una opinión pública informada ha sido más decisiva para hacer que los gobiernos refrenen otros tipos de contaminación y para motivar la promulgación de leyes u otras acciones.

En China, la población urbana educada ha sido una fuerza importante para este tipo de reformas. Pero la buena disposición del gobierno nacional para poner al alcance de la población información sobre los costos de la salud y los riesgos constituyó una condición previa esencial.

Reducir las fuentes móviles de la contaminación y los vehículos de alto consumo de gasolina resulta ser un reto mucho mayor debido a que los grupos de ingreso medio y medio-alto son

los beneficiarios de mayor número de viajes en automotores, y la principal fuente de crecientes emisiones con un impacto global y regional

Estas partes interesadas constituyen un grupo de interés más influyente que el público en general, y especialmente mucho más que los pobres que sufren la contaminación resultante y los riesgos de accidente. La acción colectiva para reducir los gases que producen el efecto de invernadero especialmente CO² se complica aún más debido al carácter no local y a más largo plazo de los daños.

El crecimiento de la propiedad de vehículos automotores en los países en desarrollo podría derrotar los avances logrados en la eficacia de los combustibles o de los vehículos. Por tanto, las aproximaciones eficaces para reducir la contaminación causada por el transporte involucran una serie de intervenciones a diferente escala (local, nacional y global), que forman parte de las estrategias integradas de transporte analizadas más adelante.

Estas medidas incluyen mejor información sobre niveles y fuentes de, y daños causados por, contaminación, campañas educativas, sistemas de incentivos (incluyendo la aplicación de impuestos a vehículos y combustibles) y medidas tecnológicas, como remplazar los vehículos con alto kilometraje y muy contaminantes e instalar regímenes computarizados de inspección y mantenimiento.

Es igualmente necesario manejar oferta y la demanda a través de los sistemas de transporte, por medio de mejor transporte público, condiciones mejoradas para el transporte no motorizado, manejo del tráfico, medidas para reducir el tráfico y el cobro de tasas a los usuarios de vías y vehículos. Estas medidas requieren coordinación entre jurisdicciones dentro de las zonas urbanas y entre niveles de gobierno.

Creación de grupos representativos para el manejo del agua potable y de las aguas servidas

Si bien la eliminación inadecuada de las aguas residuales en el ámbito del vecindario tiene impactos negativos inevitables, con frecuencia una capacidad organizativa débil para la acción colectiva limita las soluciones.

La innovación tecnológica, alentada por una asociación profesional de ingenieros civiles progresistas, hace diez años sustentó la introducción en Brasil de un enfoque de bajo costo de redes de alcantarillado poco profundas y de pequeño calibre. Comparado con los sistemas convencionales, este alcantarillado comunal reduce a la mitad los costos de inversión, aunque requiere un fuerte compromiso de los hogares para su mantenimiento por parte de toda la colectividad.

Los sistemas de alcantarillado comunales han funcionado bien cuando esta colaboración ha sido sostenida y los hogares participantes han sido conscientes de su responsabilidad. Pero dado que puede resultar difícil comprometer a los hogares individuales para que participen, un arreglo institucional más organizado, a través de asociaciones comunitarias que contratarían el trabajo de mantenimiento, está en consideración para cualquier extensión futura del sistema.

En tanto las comunidades y las ONG pueden trabajar juntas para proveer instalaciones sanitarias a hogares y vecindarios por igual, los costos sociales son menores y los beneficios mayores si la eliminación y el tratamiento de las aguas servidas cubren toda la ciudad.

Pocas ciudades de los países en desarrollo tratan sus aguas servidas, lo cual aumenta la contaminación de los cuerpos de agua río abajo y la degradación de frágiles ambientes costeros.

Como los costos de inversión son elevados y las zonas de impacto se pueden extender a lo largo de muchas jurisdicciones, las soluciones requieren colaboración entre los gobiernos locales y entre niveles de gobierno.

Los cargos de contaminación del agua han sido mucho menos eficaces para lograr que las municipalidades reduzcan sus emisiones, que para los contaminantes industriales y de base agrícola. El Sistema de Cubierta Tapón Carga de Cuencas Colectoras, de Colombia, ha llevado a los industriales a reducir los efluentes, aunque dos terceras partes de los gobiernos locales, causantes del 70% de la contaminación del agua, no han sido receptivos.

Se necesitará una creciente demanda pública de mejor calidad del agua para presionar por estos cambios, ayudada por el crecimiento del ingreso y una gestión adecuada del sistema hídrico para reducir el desperdicio del recurso y sustentar rentas netas, dado que el tratamiento es muy costoso.

Tanto para la contaminación del aire como del agua, la conciencia del público y la presión de los ciudadanos sobre los gobiernos y los generadores de contaminación son, posiblemente, los factores más importantes que impulsan la reforma ambiental frente a los intereses arraigados o a la indiferencia oficial.

La democratización política y la libertad de asociación pueden ser el catalizador para lograr que grupos de partes interesadas dispersas sean conscientes de sus problemas comunes y de su fortaleza colectiva (Recuadro 6.3)

Recuadro 6.3

Reforma política y alianzas de partes interesadas derrotan la contaminación

A finales de los años setenta, la prensa brasileña castigó a la ciudad de Cubatao, en el Estado de Sao Paulo, Brasil, como el "valle de la muerte", debido a la extrema contaminación industrial de su agua, aire y suelos que habían ocurrido durante décadas de dictadura militar. La gente pobre vivía en medio de los vertederos de desechos tóxicos en una zona igualmente propensa a los desastres naturales. En 1983, Cetesb, la entidad estatal encargada de la protección del medio ambiente dio inicio a un programa de control de la contaminación que logró reducir de manera significativa los niveles de contaminación en un plazo inferior a diez años. La entidad logró desafiar la posición privilegiada de intereses industriales consolidados y hacer que los industriales cargaran con casi todos los costos del control de la contaminación.

¿Cómo se logró? Una asociación ciudadana de "víctimas de la contaminación y malas condiciones de vida" (APVM) enfocó el debate público en el costo humano de la contaminación y atrajo el respaldo generalizado a la reforma. A la vez que el programa recibió el apoyo a alto nivel para el mejoramiento ambiental en el gobierno estatal y con el respaldo de la opinión ochenta fueron claves: la transición a la democracia que permitió el surgimiento del activismo social independiente, las elecciones libres en el ámbito estatal y la eliminación de la censura a los medios.

En la ejecución del programa, Cetesb se basó en un marco legislativo apropiado y en su condición de única entidad con el mandato y el conocimiento experto para el control de la contaminación en el Estado. Con todo, la limpieza ambiental de Cubatao fue posible únicamente después de que los cambios en las reglas políticas del juego significaron que los burócratas progresistas pudieron aliarse con ciudadanos informados para retar a las poderosas elites económicas que habían obstaculizado anteriores esfuerzos en favor de la reforma. La experiencia de APVM forjó una identidad colectiva entre los residentes injustamente tratados que los impulsó a actuar y fijar nuevos términos para una relación de colaboración entre los ciudadanos y los poderes económicos de la ciudad.

Fuente: De Mello Lemas (1998).

Mobilización de intereses dispersos para prever los problemas. Prevenir y manejar los desastres.

Los desastres urbanos (naturales e industriales) pueden ser causa de enormes pérdidas de vida y significar considerables costos económicos y financieros. Estos desastres son especialmente devastadores para los pobres, quienes, con frecuencia, viven y trabajan en condiciones precarias.

El impulso hacia la mitigación se incrementa a medida que los efectos de los desastres, y los costos de los fracasos para emprender acciones, llegan a ser más inmediatos y más ampliamente percibidos. Se requieren instituciones capaces de motivar la acción antes de la crisis y compartir de manera equitativa los costos y beneficios de medidas preventivas entre los ciudadanos.

La mitigación del riesgo exige mejorar el conocimiento, crear grupos interesados en reducir los riesgos, y fortalecer las instituciones y las asociaciones entre diferentes niveles del gobierno y del sector privado.

El cambio climático y los desastres naturales están estrechamente relacionados. El calentamiento global, que se calcula elevará los niveles del mar hasta en 0.8 metros en este siglo, es particularmente amenazador para las ciudades costeras -donde se localizarán la mayoría de las mega ciudades de los países en desarrollo para el año 2025- así como para los pequeños Estados isleños.

Eventos relacionados con el clima, que afectan directamente las zonas urbanas, incluyen inundaciones, deslaves, inversiones térmicas, huracanes y marejadas de tormenta. Gran parte del costo económico y humano golpeará en la frontera que avanza entre el medio ambiente construido y la naturaleza en las ciudades de los países en desarrollo, las cuales también sirven como zonas de recepción para los refugiados ambientales.

Aunque, anualmente, los terremotos reclaman menos vidas que los eventos relacionados con el clima, entre 40 y 50 de las ciudades de mayor crecimiento de los países en desarrollo se localizan en zonas sísmicas. La exposición a este tipo de riesgos y la reducida capacidad para suministrar servicios básicos después de una crisis, pueden poner en peligro el atractivo de una ciudad como lugar para emprender actividades comerciales.

Construcción de conocimiento. El conocimiento sobre los riesgos puede ser escaso o nulo, aun entre los residentes de mayor riesgo; no obstante, el conocimiento de la comunidad acerca de los riesgos físicos es fundamental para los esfuerzos de mitigación. Evaluaciones integrales de vulnerabilidad, con utilización de sensores remotos, imágenes por satélite, simulaciones de estimaciones de riesgo y pérdida, pueden ayudar a documentar y reducir la vulnerabilidad física, social y económica. Cambiar la infraestructura física y técnicas innovadoras para refaccionar los edificios pueden mejorar la prevención de desastres.

Lo mismo pueden lograr métodos "blandos" (no físicos) no estructurales: los que aumentan la información sobre riesgos, crean nuevo conocimiento, construyen la capacidad de las instituciones y capacitan y acrecientan la conciencia de los encargados de la toma de decisiones y de las comunidades en riesgo.

Calcular las pérdidas puede ser útil para la preparación del aspecto financiero. Memphis, Tennessee, calculó un costo equivalente a 500,000 de dólares para refaccionar las estaciones de bombeo de agua para hacerlas resistente al desastre -en comparación con 17 millones de dólares que costaría cambiar cada bomba y 1.4 millones de dólares por cada día que el sistema estuviera fuera de servicio.

Pero los países en desarrollo rara vez tienen un estimativo de costos bien documentado, específico a la localización y a los riesgos de las medidas duras y blandas (físicas y no físicas) de mitigación. Aún más escaso es el estimativo de costos utilizado de manera sistemática para la educación pública. Sin una población educada, por lo general las decisiones colectivas sobre políticas de desastre son dominadas por miembros más ricos de la comunidad. Sus prioridades pueden diferir considerablemente de las de los pobres, quienes arriesgan una cuota más grande de sus activos en un desastre.

Crear incentivos y grupos interesados en la reducción del riesgo. Fuertes proponentes de prevención de desastres son indispensables para las estrategias de mitigación, así como la voluntad política para dirigir cambios en la reglamentación y apropiaciones financieras. Con recursos limitados, los países en desarrollo deben depender de asociaciones de todos los actores.

En los Estados Unidos, la prevención de desastres se inició con coaliciones de científicos, organizaciones de asistencia de emergencia, asociaciones de profesionales y otros grupos cívicos que presionaron a los gobiernos para financiar trabajo de investigación y estrategias

de mitigación de riesgos. Este movimiento recibió impulso cuando la Federal Emergency Management Agency (FEMA), con el respaldo de un mandato federal e incentivos, tomó la delantera y fomentó iniciativas locales y estatales (como los Proyectos regionales de Preparación de Terremotos en California), aunque continuó trabajando por medio de asociados cívicos y profesionales.

El público necesita decidir acerca de niveles aceptables de riesgo, comparando los beneficios inmediatos de los gastos en otras prioridades sociales con los beneficios aplazados de pérdida reducida de vidas y costo de reemplazo de activos posterior a un desastre potencial.

Estas interconcesiones se pueden aminorar cuando incentivos bien diseñados cambien el comportamiento privado para ayudar a prevenir los riesgos. Entre los ejemplos se incluye reducir las primas de seguros sobre la propiedad residencial, cuando se tomen medidas básicas resistentes al riesgo, ofreciendo seguro de desastres con estricta aplicación de las estipulaciones de las normas para la construcción u ofreciendo franquicias tributarias o subvenciones para mitigación.

Los residentes pobres, para quienes los seguros o los incentivos de base tributaria no son prácticos, se beneficiarían de la planeación urbana tendiente a impedir el desarrollo de barrios marginales, de la zonificación ambiental aplicable en las ciudades y del reasentamiento combinado con mejoramiento con base en la comunidad y sistemas de regulación de tenencia de la tierra (analizados más adelante).

Los desastres recientes pueden alentar a los países emprender algunas de estas medidas y a inculcar una manera de pensar a más largo plazo. Después del terremoto de enero de 2001, que mató 15,000 personas, el estado Gujarat, en India, está intentando crear instituciones para el manejo eficaz de desastres.

Ese estado tiene una nueva autoridad para el manejo de desastres que coordina todos los aspectos de la respuesta, trabaja con las ONG, el sector privado, las universidades, comunidades locales y facilitadores externos. El programa incluye preparación previa al desastre y respuesta posterior al desastre, reconstrucción y prevención de desastres. Se están introduciendo incentivos para crear grupos interesados en la prevención de desastres capitalizando la mayor conciencia de la población y su disposición al cambio.

Adaptación al cambio climático. La adaptación al cambio climático puede ser más difícil, ya que los riesgos aumentan de manera gradual y menos visiblemente pero no menos urgentemente. Las ciudades costeras y otros centros de población (especialmente los pequeños estados isleños) tendrán que invertir en barreras protección y tal vez trasladar residencias y servicios públicos esenciales por medio de un repliegue organizado. Las prioridades de esta adaptación deben asignarse a la construcción de zonas y de infraestructura que de todas maneras requieren atención urgente, como los asentamientos informales vulnerables y sistemas de saneamiento y drenaje que ya no dan abasto. Los gastos de adaptación constituirán una carga significativa sobre el sector público, las compañías privadas que suministran servicios públicos y, de manera indirecta, sobre la economía urbana. Los residentes de bajos ingresos que viven en condiciones de mayor riesgo requerirán asistencia particular.

8.5.3. Equilibrio de intereses

Equilibrio de intereses para suministrar bienes públicos urbanos

Las zonas urbanas pueden mejorar y enriquecer la integración social por medio del suministro de bienes públicos y servicios culturales y ambientales. El logro estos beneficios requiere que las instituciones canalicen los intereses dispersos de un público pluralista -para dar expresión al valor social del acceso equitativo a bienes públicamente proporcionados y para identificar las necesidades futuras en urbanización y reaprovechamiento de tierras- y algunas veces para superar poderosos intereses creados.

Con el fin de suministrar los bienes públicos urbanos se necesitan mecanismos similares para equilibrar intereses en conflicto (para un sistema de transporte bien integrado, y eliminación higiénica de desechos sólidos) y para expresar intereses dispersos (en el caso del drenaje). Previsión, voluntad política y un sistema de gobernabilidad responsable ante una amplia gama de partes interesadas son ingredientes clave para el logro de compromisos confiables.

Equilibrio entre los intereses privados y públicos en el uso de la tierra y compromiso con prioridades de interés público

El reto de prever el crecimiento de la población urbana radica en enfocarse en los aspectos social, ambiental y económicamente más importantes de los futuros usos de la tierra, y comprometerse con la ejecución confiable de estas opciones públicas. Los nuevos asentamientos en o cerca de las zonas urbanas existentes requieren las siguientes acciones:

- Reservar derechos de paso para arterias de transporte primario
- Proscribir el asentamiento o urbanización de zonas no adecuadas debido a su fragilidad ambiental o vulnerabilidad a desastres (laderas empinadas, zonas de inundación) y proteger recursos ambientales frágiles (cuencas colectoras urbanas, humedales)
- Reservar zonas para servicios públicos, especialmente parques, o desarrollar otros espacios públicos con valor social y cultural.

Esta labor debe tener en cuenta la oferta y las demandas incipientes y evitar determinar en exceso el futuro de la ciudad. Un problema frecuente es que los planes maestros de la ciudad pueden excluir del desarrollo urbano sitios importantes de gran valor, en especial en la periferia, dejando al mismo tiempo de separar sitios ambientalmente vulnerables o en riesgo de una forma carente de fuerza ejecutiva. Aunque la expansión urbana hacia zonas agrícolas puede suponer interconcesiones reales de bienestar social, gran parte de la denominada zonificación agrícola alrededor de las ciudades no está actualizada. Pasa por alto los mayores beneficios económicos y fiscales de los usos de la tierra urbana y alienta oportunidades de corrupción y especulación. A menudo las municipalidades urbanas tienen mucha menor participación en la toma de decisiones sobre conversión de la tierra en la periferia que los gobiernos nacionales o las elites poderosas.

Para identificar los límites mínimos, de alta prioridad y con fuerza ejecutiva respecto del uso de la tierra, primero que todo las instituciones locales deben identificar los resultados

socialmente deseables para el desarrollo urbano (como cuáles son las zonas ambientalmente sensibles que se deben proteger y cuánto espacio verde se debe apartar) y luego comprometerse de manera confiable con el logro de esos resultados. En Conakry, Guinea, a comienzos de los años ochenta, la municipalidad desarrolló un plan estructural básico para la ciudad.

Trece años después de que se adoptó el plan para construir las vías y las redes de infraestructura primarias esenciales para la movilidad y la productividad urbanas, casi todas las redes se han instalado. Ahora el enfoque de la ciudad se dirige a mejorar vecindarios densamente poblados suministrando vías internas y secundarias conectadas a esta red y servicios municipales básicos (drenaje y recolección de desechos sólidos), como parte de un programa integrado que cubre toda la ciudad.

Reurbanización de los bienes públicos. La vitalidad social y económica de las ciudades se ve fortalecida por el fomento y protección de sus características culturales, el desarrollo de espacios públicos y otros servicios públicos como activos sociales equitativos, y por la conversión a nuevos usos de tierras y frentes de agua abandonadas y degradadas. Grupos cívicos y empresarios privados pueden alentar esta acción colectiva, pero con frecuencia se requieren la asociación formal y el liderazgo político de los gobiernos local y nacional.

El legado histórico de una ciudad y la cultura social arraigada en sus vecindarios y estructuras constituyen activos valiosos. Son necesarias la visión y la voz de intereses dispersos y futuros con el fin de dar la debida importancia a estos valores intangibles, para contrarrestar las presiones al reedificar y modernizar para usos comerciales o de altos ingresos, y para evitar la degradación gradual del medio ambiente construido, debida a las necesidades de los pobres de lugares a precios asequibles para vivir.

A comienzos de los años ochenta, las autoridades de una histórica ciudad de China, Ping-yao, casi demuelen la antigua muralla de la ciudad para construir una amplia avenida. Las protestas de los académicos y de los residentes, con ayuda de funcionarios y de los medios de comunicación en otros lugares de China y el extranjero, persuadieron a las autoridades de localizar estos nuevos desarrollos urbanos por fuera de la ciudad antigua. El deterioro económico de la ciudad se ha frenado y ahora ésta goza de una nueva distinción para el turismo como la única ciudad de China protegida dentro de las viejas murallas de la ciudad.

El uso y nuevo uso de los espacios públicos ofrecen una oportunidad para aprovechar los recursos naturales de una ciudad -preservando o creando parques, callejuelas y plazas arquitectónicamente singulares y frentes de agua. Estos servicios públicos urbanos son parte de la cartera de activos de una ciudad y el acceso amplio a ellos mejora el bienestar y fortalece el capital social, ya que pobres y ricos pueden disfrutarlos por igual.

En las ciudades de rápido crecimiento del mundo en desarrollo reservar espacios abiertos exige un fuerte compromiso (defensa de la causa) y pensamiento progresista para abogar en nombre de estos intereses dispersos. Un ex alcalde de Bogotá vio en los cientos de kilómetros de canales de drenaje que cruzan la ciudad una forma de conectar todos los parques de la ciudad convirtiendo estos canales en caminos y ciclocrutas.

Pese a la resistencia de algunos sectores, la ciudad hizo realidad esta visión, creando una de las rutas para peatones más extensas del mundo, bordeadas de árboles, iluminación, esculturas al aire libre y bancas, y conectando algunos de los vecindarios más pobres de la ciudad con campos de golf y parques.

Para una ciudad, la recuperación de lugares degradados y estructuras abandonadas puede representar muchos beneficios. Para la renovación de estos lugares, vencer las barreras institucionales y financieras es importante a fin de mejorar las zonas urbanas deprimidas ambientales y sociales de las zonas aledañas y de impedir la fuga de nuevas inversiones hacia la periferia urbana.

La amplia experiencia de los países industrializados subraya los beneficios sociales y económicos cuando estas zonas deprimidas se recuperan como parte integral de los procesos de renovación de vecindarios. Las asociaciones de inversión pública y privada requieren marcos legales explícitos relativos a los derechos a la propiedad, riesgos compartidos y asignación de la responsabilidad de la limpieza de la contaminación.

En Budapest, los intentos por identificar un programa de reurbanización para la siderúrgica Scepel, en una isla en el río Danubio en el centro de la ciudad, se han atrasado debido a las dificultades de las negociaciones con más de 200 propietarios del lugar, el cual fue privatizado a toda prisa durante la transición postsocialista.

Para la renovación urbana, el liderazgo y la previsión resultan clave. A mediados de los años ochenta, el alcalde de Estambul lideró un programa para limpiar un brazo del Bósforo, conocido como Cuerno Dorado, que se había convertido en un lugar putrefacto por causa del vertimiento de aguas servidas y desechos sólidos.

Este programa -parte de una cuantiosa inversión en el alcantarillado metropolitano para ampliar los servicios sanitarios a cerca de 300.000 residentes de bajos ingresos y tratar el agua de la municipalidad- también trasladó a otros lugares las industrias y bodegas contaminantes. Se ha restaurado la calidad del agua del Cuerno Dorado. Ha resurgido la actividad recreativa y turística. Y la inversión pública y privada ha rejuvenecido los activos culturales e históricos de la zona.

Equilibrio de intereses en conflicto en razón de la facilidad de acceso

El transporte urbano tiene estrecha relación con el desarrollo de la urbanización y, conforme las ciudades crecen, puede ser causa de externalidades, tanto positivas como negativas.

El transporte urbano se entiende mejor como parte de estrategias urbanas integradas que pueden servir a los intereses de todos los grupos de usuarios (entre ellos los pobres, las mujeres y los impedidos para movilizarse) y prever necesidades de largo plazo que no tienen quién abogue por ellas.

En las economías en transición, la mayoría de las ciudades están suficientemente pobladas como para soportar un transporte público a gran escala, y a menudo incluyen (dependiendo de las condiciones físicas y climáticas) la movilización a pie y en bicicleta como importantes métodos de transporte.

Es importante que se desarrollen instituciones que equilibren y otorguen la debida importancia a estos intereses. Y dado que la motorización todavía se encuentra en una etapa incipiente, es probable que surja una estrategia de transporte urbano en un contexto institucional tal que su enfoque se dirija a equilibrar las vías y los automóviles privados con otras alternativas dentro de una perspectiva urbana más amplia.

Una de las externalidades negativas más importantes del sector urbano es la congestión del tráfico. Conforme las ciudades crecen y se enriquecen, la propiedad y el uso de vehículos aumentan con mayor rapidez que el espacio de vías disponible. La ampliación del espacio de vías tiende a alentar un mayor uso de vehículos, de manera que el desequilibrio continúa.

La experiencia indica que la construcción de más vías no es el camino hacia un futuro libre de congestiones. Lo más importante es el uso y el manejo del espacio destinado a vías; por ejemplo, el espacio se debe organizar jerárquicamente para separar los flujos de tráfico para fines distintos.

Desde un punto de vista político, manejar la demanda a través de impuestos y cargos por impacto sobre la construcción y el uso de las vías, resulta mucho más difícil una vez se consolida la dependencia del automóvil. Para poder funcionar con eficacia, las ciudades requieren una cantidad mínima de espacio para la circulación relativa a su tamaño, y reservar desde un principio los derechos de paso para las principales rutas de transporte es esencial para una efectiva planeación urbana.

Como quiera que las ciudades se ir desarrollando de manera más densa, y las inversiones comienzan a ser cuantiosas y "voluminosas", y los costos de infraestructura del transporte aumentan considerablemente, es necesario prever con anticipación los requerimientos de la demanda real.

Si bien los costos ambientales y de eficiencia de la motorización y congestiones de tráfico relacionadas atraen grupos de presión que se hacen oír (y con frecuencia en conflicto), políticamente hablando, los intereses de los pobres no se expresan tan bien. Con todo, los pobres pierden cuando el predominio del tráfico de los vehículos privados socava el respaldo al transporte público y el espacio para opciones no motorizadas.

Los pobres se ven más restringidos en su movilidad y, como peatones, son víctimas de la mayoría de los accidentes de tráfico. Con frecuencia, las vías de alta velocidad dividen los vecindarios de bajos ingresos, aumentando el ruido y la contaminación a nivel del suelo.

Por ejemplo, durante la construcción del sistema de autopistas interestatales en los Estados Unidos, en los años cincuenta, el criterio de planeación para seleccionar los lugares "menos costosos" fue origen de intrusión no solamente en zonas ambientalmente frágiles (humedales, etc.), porque el valor de mercado de la tierra era bajo, sino también en los vecindarios urbanos más pobres, separándolos del resto de la ciudad y acelerando su deterioro.

El masivo gasto público en el sistema de autopistas, desequilibrado por el continuo a oros sistemas de transporte, aceleró la fuga de residentes urbanos más pudientes hacia los

suburbios y la caída de la economía de antiguas zonas más deprimidas, aumentando problemas sociales existentes en las ciudades de los Estados Unidos.

Las estrategias de transporte urbano dirigidas a la movilidad de todos los residentes, no de unos pocos simplemente, para hacer el transporte más sostenible desde una perspectiva ambiental, social y económica, implican diversas medidas equilibradas:

- Manejar la infraestructura vial existente para mejorar el flujo del tráfico y reducir la velocidad alrededor de zonas densamente pobladas.
- Otorgar la debida importancia a los efectos de impactos y tráfico inducidos sobre el transporte no motorizado y el medio ambiente cuando se evalúen llevas proyectos viales.
- Internalizar los costos sociales del uso de vías modificando las tasas de impacto que se cobran a los urbanizado res para financiar nuevas vías, introduciendo la fijación de precios por congestión de vías (o algún instituto) y cobrando los costos sociales plenos del estacionamiento.
- Mejorar la viabilidad del transporte público dando prioridad a los buses en carriles restringidos, garantizando la adecuada financiación y mejorando la eficacia operativa por medio de la competencia regulada.
- Proteger a los peatones y a los usuarios del transporte no motorizado proporcionando rutas seguras ara peatones y ciclo rutas.
- Suministrar transporte masivo por tren en las ciudades muy grandes con alta demanda de transporte, donde este sistema también pueda servir a los usuarios de bajos ingresos, como en algunas ciudades de América Latina.

La planeación y la administración del transporte exigen equilibrar intereses en conflicto en un entorno de incertidumbre y riesgos. Muchas decisiones tienen impactos a largo plazo y elevados costos, así que se requerirá coordinación entre los diversos sistemas de transporte.

Las ciudades que han logrado poner en práctica estrategia integral de transporte, como Curitiba, Bogotá y Singapur, han combinado la voluntad política con la competencia técnica y profesional (Recuadro 6.4). Se necesitan aproximaciones integradas similares para garantizar la seguridad del tráfico.

Lograr un consenso y compensar a los perdedores. Eliminación de desechos sanitarios sólidos.

La producción de desechos sólidos (incluyendo desechos peligrosos crece a medida que las actividades económicas se desplazan de la agricultura a la industria, aumentan los ingresos y cambian los estilos de vida. La eliminación inadecuada de estos desechos puede tener consecuencias ambientales.

El manejo de la remoción de desechos y su eliminación es un problema de coordinación. Usualmente, la recolección de desechos es responsabilidad de las autoridades municipales, pero en muchas ciudades el servicio formal cubre, si acaso, la mitad de los desechos producidos.

Operadores privados informales se encargan de la mayor parte del trabajo de recolección, clasificación y reciclaje de la basura y, a veces, las comunidades proveen el servicio para ellas mismas.

Si embargo, estas soluciones informales rara vez se integran de manera adecuada en un sistema de eliminación segura. La eliminación inadecuada de desechos sólidos daña los sistemas de drenaje, contamina las aguas subterráneas y libera metano, un potente gas de efecto de invernadero.

Una restricción importante a la acción y a la coordinación colectivas es el síndrome de NEMP ("no en mi patio") -ninguna comunidad quiere tener el vertedero de basuras en su cercanía. Luego la eliminación se descuida, o se localiza un vertedero público sin debate cerca de la población con menor peso político. Los logros alcanzados a través de un proceso decisorio público sobre los vertederos públicos de desechos sólidos (rellenos sanitarios o incineradores) plantean diversas lecciones:

- En primer lugar, el debate público debe darse al comienzo y ser abierto, y la selección del sitio debe basarse en criterios transparentes acordados por anticipado por las comunidades donde se pretende instalarlo.
- En segundo lugar, se debe compensar a las comunidades afectadas, por medio de transferencias financieras o acceso a otras inversiones requeridas. Usualmente, en Canadá y los Estados Unidos la comunidad seleccionada recibe "cuotas de receptor".
- En tercer lugar, quien auspicia el proyecto debe gozar de credibilidad para cumplir los compromisos tendientes a minimizar los impactos ambientales, por medio de una adecuada operación y administración. La comunidad local y las autoridades locales deben controlar el lugar de vertimiento, y su diseño debe incluir la conservación de las funciones para los recolectores informales, de tal manera que éstos puedan adquirir medios de subsistencia menos riesgosos.

El problema de la eliminación segura es particularmente agudo en las grandes ciudades y zonas metropolitanas donde varias autoridades municipales deben llegar a acuerdos sobre el sitio escogido y cooperar para compartir los costos y lograr economías de escala. Muchas ciudades grandes se han visto obstaculizadas por la ausencia de un ordenamiento apropiado de gobernabilidad.

En Monterrey, México, una autoridad metropolitana dedicada a este propósito administra una empresa pública para operar un relleno sanitario que sirve a ocho municipalidades. En Santiago, Chile, 14 comunidades crearon una corporación mancomunada para construir y operar un sistema de relleno y recuperación de gases por medio de cooperación voluntaria en lugar de una autoridad metropolitana formal.

Estos ejemplos demuestran que la acción colectiva por parte de los gobiernos, así como por otras instituciones sociales, exige buena voluntad, confianza y la convicción de que los intereses se encuentran equitativamente equilibrados (en este caso, reflejado en la participación en la financiación de los costos y efectos ambientales secundarios del servicio de eliminación).

Encontrar voces para intereses dispersos. Drenaje

Muchas ciudades carecen de sistemas eficientes de drenaje de aguas de lluvias, y la construcción mal planeada cierra los cursos naturales del agua. En Argel, donde inundaciones masivas en noviembre de 2001 causaron 800 muertes (700 en vecindarios densamente poblados), un canal natural de drenaje del agua en la ciudad había sido convertido en una vía pavimentada.

Se prevé que los desbordamientos de desagües de aguas lluvias y alcantarillas obstruidas durante periodos de lluvias intensas se convertirán en mayor fuente de desastres que las inundaciones fluviales en las principales ciudades.

El aspecto institucional más importante es que el drenaje no cuenta con un grupo interesado explícito sino cuando surge un problema grave. Las autoridades locales pueden verse motivadas a actuar acerca de aspectos de drenaje cuando la inundación afecta el distrito comercial, como en Cabanatuan, Filipinas, donde la comunidad empresarial local ejerció presión sobre el alcalde para que invirtiera en infraestructura de drenaje.

En Kampala, durante años, las autoridades locales se olvidaron de proteger las antiguas inversiones en el canal Nakivubo contra la invasión de los asentamientos y su obstrucción con desechos sólidos. Allí, y en comunidades de Etiopía, las reformas recientes en favor de la democracia local han mejorado el perfil del drenaje como una prioridad para el gasto público.

8.5.4. Inclusión y acceso a los activos

Inclusión y acceso a los activos: desafío de las raíces institucionales de los barrios marginales urbanos

Como se explica en el Capítulo 3, la evolución de instituciones efectivas para resolver problemas de coordinación la determina el grado de inclusión y acceso a los activos por parte de un público más extenso. El acceso a la tierra urbana -el recurso natural escaso de la ciudad y su activo más duradero- es vital para la sostenibilidad económica, social y ambiental de una ciudad.

Las instituciones deben permitir que la gente se asiente con seguridad, de tal manera que les sea posible prever un futuro para sus familias y su ciudad, permitiendo al mismo tiempo cierto grado de flexibilidad en el uso de la tierra.

Vecindarios informales, ilegales o cuasi legales, con condiciones de vida muy por debajo de los estándares adecuados, con frecuencia denominados genéricamente barrios marginales,

son una manifestación obvia del acceso inequitativo a los activos físicos y financieros, a la tenencia segura de la tierra y a la representación política.

Asimismo son el reflejo de los fracasos de los gobiernos en liderar y facilitar el crecimiento de la vivienda de bajos ingresos y de los servicios básicos para los futuros inmigrantes, por medio de políticas y planeación adecuadas. Estas comunidades crecen mediante la enorme energía empresarial de los residentes que construyen la ciudad y proveen su fuerza laboral. Con un adecuado entorno institucional, estas comunidades pueden evolucionar con mayor rapidez hacia vecindarios seguros, saludables y hospitalarios.

Manifestaciones geográficas y ambientales de la exclusión

Sólo es posible ser consciente de la pobreza y sus múltiples manifestaciones en las ciudades analizando datos desagregados (especialmente datos detallados espacialmente). En Cali, Colombia, por ejemplo, la incidencia de la pobreza del ingreso es más alta en vecindarios periurbanos con precarias condiciones ambientales e infraestructurales. La zona oriental (anteriormente una laguna) y la zona occidental (colinas muy inclinadas) acogen asentamientos de inmigrantes y minorías pobres que viven en viviendas con un alto índice de hacinamiento.

Uno de los retos más difíciles para un futuro urbano sostenible es reducir las disparidades del bienestar entre los residentes de las ciudades. Con frecuencia, estas disparidades se ocultan en datos oficiales sobre acceso al agua y a los servicios sanitarios, los cuales no reflejan con exactitud los problemas con la cantidad, calidad y confiabilidad de los servicios -o el número de personas que comparten estos servicios en asentamientos densos.

En Accra, Ghana, por ejemplo, sólo 12% del quintil más rico de la población, pero más del 66% del quintil más pobre, comparte un sanitario o letrina con más de diez hogares diferentes. Cerca del 44% de los hogares en Mysore, India, tienen conexiones de agua, pero sólo el 8% de aquellos en asentamientos informales las tienen.

Estas desigualdades son también responsables de tasas de mortalidad infantil tres o más veces superiores entre los hogares de bajos ingresos de muchas ciudades que entre los hogares de altos ingresos.

Los pobres de Accra y Sao Paulo tienen tasas superiores de muerte, no sólo por causa de enfermedades contagiosas de la niñez sino también debido a enfermedades respiratorias y circulatorias y lesiones por accidentes de tráfico y homicidios. Las amenazas afectan a todos los grupos de edad, creando una red de inseguridad.

Los grupos locales y los organismos involucrados en los problemas de salud y epidemiología ambientales en las ciudades combinan datos de censos y encuestas de hogares con un sistema de información geográfica referenciada (GIS, por sus siglas en inglés) para representar el acceso a los servicios y los resultados de salud por vecindarios. En Porto Alegre, Brasil, por ejemplo, las autoridades locales utilizaron un detallado atlas ambiental para planeación y gestión y para la educación en las escuelas.

Los múltiples riesgos para la salud ambiental y la seguridad ambiental en las zonas urbanas se relacionan en gran medida con las condiciones y localización de los asentamientos. Centenares de millones de habitantes urbanos disponen de pocas opciones asequibles: diferentes de vivir en lugares (por lo general tierras públicas) donde la urbanización no se ha aprobado y donde los residentes, por consiguiente, no tienen derecho legal a servicios o protecciones urbanas.

Estos vecindarios informales permanecen en precarias condiciones durante décadas. Dado que el hogar es también fuente importante de ingresos (tanto por concepto de rentas como de industrias caseras) y el principal activo privado del hogar, la carga social y económica de tales condiciones físicas es pesada. Muchos barrios marginales también son lugares propensos a desastres -en las laderas o en las planicies de inundación (tierras bajas) o en la cercanía de fábricas.

Las inundaciones de monzones en Mumbai causan centenares de víctimas entre los ocupantes ilegales de zonas en riesgo -entre éstas los canales cuya finalidad es la de drenar el agua en exceso.

El Informe de las Naciones Unidas sobre Hábitat calculaba la población de los barrios marginales urbanos en 837 millones para el año 2001. Con base en los desgloses regionales para 1993, más de la mitad se encuentran en Asia y representan la tercera parte de la población urbana de la región. Los barrios marginales alojan a más de la mitad de todos los residentes urbanos de África y cerca de la cuarta parte en América Latina y el Caribe.

Usualmente, los vecindarios de los barrios marginales presentan concentraciones desproporcionadamente elevadas de gente de bajos ingresos (aunque no necesariamente de pobres extremos, como la gente sin hogar). También es posible que alojen a residentes de medianos ingresos en ciudades donde la oferta formal de mercados de infraestructura y vivienda es muy débil.

Por lo general, los residentes de los barrios marginales en zonas deprimidas de las ciudades se asientan en estos lugares durante muchos años, usualmente tienen mejor disponibilidad de infraestructura (aunque ésta es con frecuencia inadecuada en términos de calidad y no es confiable). Igualmente, estos residentes tienen comunidades más establecidas y menor aislamiento físico que los residentes de nuevos asentamientos, comúnmente en las afueras. Ambos grupos sufren el estigma de su vecindario que les impide el acceso al empleo y a redes más extensas de capital social.

Factores asociados con el crimen y la violencia también son comunes en zonas de privación dentro de las ciudades. Las tasas más altas de homicidio en Cali, Colombia, se encuentran en los vecindarios más pobres.

Encuestas de residentes urbanos en Guatemala y Colombia identificaron tensiones por el acceso al agua como una causa de violencia. Análisis de regiones administrativas o municipalidades en el estado de Sao Paulo categorizaron su exclusión territorial con base en el riesgo físico, la oferta de servicios urbanos y la seguridad de tenencia. Municipalidades con las condiciones de vida más precarias tenían las tasas más altas de homicidio, y otras con la menor exclusión territorial fueron las menos violentas.

Las regiones con los peores resultados también tenían una desigualdad de ingresos muy elevada. Esta exclusión significa mayores expectativas frustradas, esperanzas derrotadas y desconfianza en el futuro de la sociedad.

Aun en algunas economías de transición muchos de los pobres urbanos viven en asentamientos muy por debajo de los estándares y cuasi legales (por ejemplo, 15-25% de los residentes urbanos en la antigua república yugoslava de Macedonia, muchos de ellos minorías étnicas).

Sin embargo, no todos los asentamientos informales muestran viviendas de baja calidad. Urbanizadores comerciales o partes políticamente influyentes que especulan que las inversiones en propiedad raíz serán reglamentadas posteriormente, construyen viviendas ilegales o irregulares (afines a la contienda por derechos sobre la tierra en la frontera agrícola que describimos en el Capítulo 5).

Esta especulación con la tierra se alienta cuando los países carecen de políticas explícitas sobre seguridad de tenencia y las autoridades no tienen la capacidad para equilibrar intereses y articular las opciones públicas relativas al uso de la tierra, o para comprometerse a hacerlas cumplir.

Promoción de la autonomía por medio del acceso a los activos: seguridad de tenencia

Aunque los barrios marginales son el reflejo de fracasos institucionales en la política de vivienda, financiación de vivienda, planeación urbana, servicios públicos y gobernabilidad local, una de las fallas fundamentales es la ausencia de seguridad de tenencia.

Seguridad de tenencia significa "protección contra la remoción involuntaria de la tierra o de la residencia, excepto por medio del debido proceso legal". Por tanto, el énfasis se hace en evitar el desalojo forzoso o arbitrario, ya sea de viviendas individuales o de asentamientos completos.

La importancia para la pobreza urbana da cuenta de su inclusión en las Metas de Desarrollo del Milenio como indicador 31 ("Proporción de personas con acceso a la seguridad de tenencia"), relativas al Objetivo 11 ("Para el año 2020, haber logrado un mejoramiento significativo de las vidas de, por lo menos, 100 millones de habitantes de barrios marginales") y la Meta 7 ("Garantizar la sostenibilidad ambiental").

El tema es también un aspecto medular del Programa Hábitat de las Naciones Unidas y su Campaña Global para Garantizar la Tenencia, y del programa Ciudades sin Barrios Marginales, de la Alianza de Ciudades, de la que hacen parte numerosos simpatizantes.

La falta de tenencia segura en las zonas urbanas no ha sido objeto de medición sistemática. Aun la designación de residentes como propietarios de vivienda o tenedores de vivienda no implica protección contra un desalojo sumario cuando el registro de propiedad de la tierra y el imperio de la ley no se aplican con el rigor debido.

La tenencia segura es parte de la jerarquía de derechos de un país, que cubre una gama que va desde los títulos y contratos legales hasta el reconocimiento habitual de, derechos de uso.

Por consiguiente, proveer tenencia segura no enfrenta los derechos de ocupantes ilegales o inquilinos contra los de los propietarios de la propiedad privada y de los arrendadores, quienes deben estar protegidos según la ley contractual.

Sin embargo, los países que permiten el desalojo arbitrario con frecuencia fallan igualmente en exigir el cumplimiento de los contratos de la propiedad privada inmobiliaria y, por otra parte, obstruyen el mercado de arrendamientos de la propiedad privada, poniendo en mayor desventaja aún a los ciudadanos de bajos ingresos.

Al confirmar los derechos y responsabilidades asociados con la ocupación y uso de la tierra, la reglamentación de la condición de tenencia elimina una fuente importante de inseguridad política y económica para los hogares y para las comunidades. Reduce en parte los riesgos que desaniman a los residentes de invertir en sus viviendas y locales comerciales, y les otorga una participación más fuerte en la sociedad urbana y un aliciente para trabajar con los funcionarios locales para procurarse los servicios públicos.

Un estudio en Indonesia encontró que una mayor seguridad de tenencia aumentó la probabilidad de exigir la recolección de basuras. Y encuestas de habitantes de los barrios marginales en Bangalore revelan que una mejor situación de tenencia tiene un impacto significativo y positivo sobre la buena disposición a involucrarse en la acción colectiva para obtener servicios urbanos, aun en comunidades culturalmente heterogéneas.

Un compromiso creciente, por parte de las autoridades municipales, estatales y nacionales de Brasil para reglamentar los barrios marginales o favelas ha puesto en marcha un proceso de transformación (Recuadro 6.5). Un momento crucial fue la constitución federal de 1988, la cual fortaleció políticas municipales para legalizar y mejorar las condiciones de tenencia en estos asentamientos informales.

Un nuevo e innovador estatuto municipal, promulgado en el ámbito federal en julio de 2001, permite un apuntalamiento legal para que las municipalidades reglamenten las favelas como parte de planes concertados para combatir la segregación espacial y la desigualdad social, y para construir una gobernabilidad urbana más inclusiva y democrática.

En el contexto urbano, la seguridad de tenencia es tanto un bien colectivo como un bien privado. Comunidades completas se ven amenazadas cuando los barrios marginales son demolidos, mientras los residentes obtienen seguridad cuando su asentamiento es aceptado como parte integral del tejido urbano.

Con frecuencia hay suficiente estabilidad de los habitantes cuando ellos confirman los derechos de cada uno a la residencia. Las organizaciones comunitarias en asentamientos informales utilizan su activo más poderoso (redes sociales) para resistirse al reasentamiento involuntario y para presionar por derechos asociados como ciudadanos urbanos. La Railway Slum Dwellers Federation de Mumbai (RSDf) logró manejar con éxito el reasentamiento de los hogares miembros para permitir un proyecto de transporte con beneficios para toda la ciudad en su conjunto (Recuadro 6.6).

¿Qué tan importante es un título legal? La experiencia de muchos países en desarrollo confirma que los hogares y las comunidades logran concretar beneficios significativos al

trasladarse de una tenencia muy insegura a una tenencia de hecho (más segura aunque no totalmente legal). A veces, se espera que el otorgamiento de derechos legales individuales (propiedad absoluta) confiera ventajas adicionales, como mayor acceso a los créditos de vivienda y un mercado de la vivienda más activo.

Sin embargo, hacerlo exige instituciones bancarias e inmobiliarias colaboradoras, lo que a menudo no se ha materializado debido a otras limitaciones, entre las que se incluyen los bajos ingresos y la renuencia de los prestamistas a financiar mejoras progresivas de las viviendas: la única manera en que los pobres pueden proveerse su propia vivienda. En las economías en transición de Europa y de la antigua Unión Soviética, algunos de los efectos de incentivos de la privatización de la construcción de vivienda se han visto limitados por las restricciones de información y financiación en los mercados inmobiliarios.

La titulación puede empeorar el acceso global de los pobres a tierras y viviendas asequibles. Esto puede suceder cuando los títulos se aplican solamente a ciertos asentamientos, donde los ocupantes se ven obligados a dejar las viviendas debido a los mayores costos del canon de arrendamiento posteriores a titulación, o cuando a los habitantes de los barrios marginales los trasladan a nuevos vecindarios con escrituras de propiedad, aunque sin ninguna ayuda para adquirir servicios de infraestructura. Por consiguiente, la demanda efectiva de títulos legales a veces es menor de lo que podría esperarse según los incrementos observados en los valores de la tierra.

La titulación legal también puede tener elevados costos administrativos, en particular dado que muchas ciudades carecen de catastros efectivos, lo que significa prolongadas batallas legales por la propiedad. En Perú, el programa Cofopri logró un volumen mucho mayor de titulación legal (un millón de escrituras expedidas en cuatro años) que lo conseguido por iniciativas similares en otros países. Esto ha sido posible gracias a los extensos terrenos de propiedad del gobierno en la periferia urbana. Debido a conflictos de propiedad, la titulación en zonas urbanas más antiguas ha avanzado con más lentitud. Una alternativa a la titulación legal y a los catastros que puede ser muy eficaz y de fácil aplicación para agilizar la prestación de servicios y reconocer la posesión, es establecer la asignación de direcciones de las calles -el trazado y numeración o denominación de las calles y de las viviendas en los asentamientos "informales. Este sistema, utilizado en 15 países de África Occidental,

Recuadro 6.5 Reglamentación de las favelas en Brasil

Elevados porcentajes de la población en muchas ciudades de Brasil -25% de los residentes de Río de Janeiro y 40% en el Recife metropolitano- viven en asentamientos informales o ilegales, con frecuencia en tierras públicas. Estas favelas son el hogar de una fuerza laboral esencial -una fuerza laboral sometida a terribles condiciones de salubridad, frecuentes desastres naturales, como deslaves de lodo e inundaciones y al crimen. En el pasado, la política oficial hacia las favelas fue una política de abandono (con la introducción ocasional de servicios cuando era políticamente conveniente u obligatoria a causa de una emergencia) y de amenazas de desalojo. No fue sino hacia los años setenta cuando la mayoría de las municipalidades comenzaron a incluir a estos asentamientos en los mapas de planeación, aun como provisionales, a pesar de haber existido durante décadas en muchos casos. En los últimos años se ha comenzado a dar una transformación de estos asentamientos cuando las autoridades locales, 'apoyadas por el gobierno de sus estados y el nacional han hecho compromisos con la inclusión socio-política y física en la ciudad de las favelas.

Comenzando a principios de los años ochenta algunas ciudades, más notoriamente Belo Horizonte y Recife, dieron inicio a una labor para reglamentar o integrar las favelas en el tejido urbano, y darles reconocimiento legal. Se introdujeron nuevos mecanismos de planeación en el ámbito nacional que permitieran la designación de algunos asentamientos como "zonas residenciales de interés social" (ZEIS) que permitieron la adaptación de reglamentaciones de planeación y zonificación a los requisitos de uso de la tierra de estas comunidades. En Recife en 1987 se estableció un mecanismo adicional (Prezeis) para institucionalizar, por primera vez, el proceso de integración de los asentamientos irregulares en el aparato formal de planeación, con participación comunitaria y permitir el suministro de servicios e infraestructura para disminuir las disparidades. Según esta ley, Recife estableció una comisión de legislación de tenencia de la tierra, encargada de identificar y resolver problemas específicos en cada ZEIS por medio de la participación de muchas partes interesadas -un mecanismo reconocido por hacer cumplir el compromiso del gobierno de seguir adelante con su programa de reglamentación a pesar de la resistencia de sectores conservadores. El estado de Pernambuco se ha unido a los esfuerzos del estado de Recife incorporando recursos de inversión para ayudar a cubrir los asentamientos señalados para reglamentación en toda la zona metropolitana.

En otras ciudades de Brasil se han adoptado programas con objetivos similares entre ellas Porto Alegre, Río de Janeiro y Sao Paulo. El programa de Río (donde las autoridades estatales han modificado su anterior resistencia a las favelas, proveyendo financiación para materiales de construcción a los residentes sin exigir garantías colaterales) es notable por su escala*.

En Belo Horizonte y Porto Alegre los programas suponen un fuerte énfasis en la confección de presupuestos y planeación participativa para las inversiones en los asentamientos. Un estudio de 1988 realizado por el Instituto Brasileiro de Economía Aplicada indica que por lo menos 794 municipalidades tienen algún tipo de programa de mejoramiento de favelas o asentamiento informal y cerca de 506 de éstos incluyen algún tipo de reglamentación de tenencia de la tierra.

Cuando las políticas de reglamentación de tenencia han intentado transferir títulos individuales de dominio absoluto de la propiedad a los ocupantes de tierras públicas y privadas, como en Belo Horizonte y Río, este aspecto del programa ha resultado difícil de aplicar y menos exitoso que el mejoramiento físico del suministro de servicios. Otras municipalidades como Porto Alegre y Recife han hecho uso de un innovador mecanismo legal alternativo para fomentar la seguridad de tenencia individual y comunitaria. Esta fórmula, la "concesión del derecho real al uso" (CDRU), es un arrendamiento que confiere derechos de propiedad privada a las tierras de propiedad pública por un periodo de hasta 50 años ya sea para un individuo o una comunidad**. Aunado a la denominación de asentamientos como "zonas de interés social". El CDRU protege a los residentes contra el desalojo y les otorga amplios derechos de propiedad. Este mecanismo permite al Estado proteger el acceso de las comunidades de bajos ingresos a la tierra que ocupan, con el fin de fomentar la integración socioeconómica de la ciudad; igualmente sirve para preservar la tierra pública escasa para usos sociales actuales y futuros.

Los asentamientos a los que se les ha otorgado estos derechos de uso han logrado mejoras físicas a partir de inversiones privadas y públicas en viviendas e infraestructura, y de manera creciente van tomando la apariencia de vecindarios de clase obrera físicamente integrados con las zonas adyacentes.

Aunque todavía no se ha puesto a prueba en toda su magnitud el nuevo Estatuto de Ciudad en el ámbito nacional ofrece a las municipalidades las herramientas para avanzar todavía más en la reglamentación de los asentamientos informales. El Estatuto incluye por ejemplo, estipulaciones para facilitar la transferencia de tierra de propiedad privada a los ocupantes actuales en casos cuando la ocupación no ha sido impugnada durante un periodo no inferior a cinco años. Para completar la transformación en la calidad de vida y la inclusión social de los pobres urbanos, estos compromisos políticos y legales e inversiones deben ser complementados por un conjunto más amplio de políticas que también fomenten la oportunidad económica y contrarresten otras dimensiones de la pobreza.

* La primera fase mejoró cerca de 60 favelas y 20 subdivisiones irregulares, afectando a cerca de 250.000 personas con el apoyo de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo en 1995. Una segunda fase y un segundo crédito en el año 2000 aplican a 56 favelas y 8 subdivisiones irregulares para aproximadamente el mismo número de residentes. Los costos totales del mejoramiento según estos proyectos equivalen a un promedio de 4 000 dólares por vivienda, que se compara favorablemente con la mayoría de programas de vivienda y con muchos proyectos de servicios de saneamiento y sociales (Brakarz, 2002)

** En Brasil el CDRU se puede registrar permite la transferencia del derecho a los herederos legales, la venta el arriendo y el uso de la tierra como garantía colateral. Puede utilizarse como derecho tanto individual como colectivo (una forma de condominio) y tiene una dimensión de género, ya que a las mujeres se les da tratamiento prioritario en la concesión del derecho de uso (Payne y Fernández 2001; Fernández, 2002). Fuente: Cira nota de antecedentes para el *Informe sobre el Desarrollo Mundial/2003*.

presta asistencia a las empresas de servicios públicos en la facturación de los servicios y permite la imposición de impuestos simples sobre los terrenos.

Cuando los residentes de los vecindarios informales no están expuestos a un desalojo arbitrario, pueden dedicar su capital social a negociar peticiones de servicios con las autoridades locales o las empresas de servicios públicos y emprender acción colectiva para mejorar sus asentamientos.

En Pune, India, una organización de residentes utilizó técnicas similares de movilización comunitaria y auto evaluación, como en Mumbai, para satisfacer sus propias exigencias de servicios sanitarios, después de que las autoridades municipales no habían prestado atención a sus requerimientos por largo tiempo.

La alianza de habitantes de barrios marginales de Pune (principalmente las mujeres) evaluó las necesidades de los residentes, dirigió las construcciones con diseños innovadores para satisfacer las necesidades de diferentes grupos de usuarios y estableció sistemas efectivos de pago y mantenimiento. Su trabajo tuvo como resultado la instalación de una cifra récord de letrinas en pocos años, que prestaban servicio a cerca de la mitad del millón de habitantes de esos barrios en la ciudad.

En Santo Domingo, República Dominicana, las asociaciones de residentes de esos asentamientos de bajos ingresos tomaron medidas similares. Estos asentamientos, localizados en los costados de barrancos, son vulnerables a frecuentes deslizamientos de tierra.

Los miembros de la asociación, las mujeres principalmente, diseñaron y administraron su propio programa de mitigación de desastres construyendo muros de contención y haciendo otras mejoras de infraestructura.

8.5.5. Instituciones para un Desarrollo Urbano Sostenible

La gobernabilidad urbana efectiva exige que las instituciones manifiesten y equilibren intereses en conflicto y se comprometan con soluciones a favor del bienestar colectivo. Algunos ordenamientos institucionales tienen importancia particular para garantizar el desempeño de estas funciones a través del rango de los aspectos urbanos:

- Una estructura de responsabilidad compartida y de coordinación que vincule la comunidad, la autoridad local y los ámbitos provincial y nacional del gobierno y otorgue poder de decisión a los actores apropiados para abordar los problemas en cada caso
- Un foro de amplia participación en pensamiento estratégico, para permitir una comprensión y un consenso comunes, que motive acciones y evalúe los avances
- Redes de comunicación y construcción de capacidad entre los encargados y las partes interesadas.

Como se planteó anteriormente, en las comunidades urbanas, especialmente en los vecindarios, es posible replicar los ordenamientos informales que funcionan en las zonas rurales.

Sin embargo, a este tipo de instituciones informales a veces se les pide que hagan demasiado. Pueden estimular la empresa privada pero no permitir que las empresas crezcan. Y pueden proveer apoyo a los hogares, pero no suministrar todos los servicios, la seguridad económica o la legitimidad política que la población merece en la escala que la ciudad requiere.

La mayor escala y complejidad de la vida urbana exige, entonces, instituciones formales eficaces, que operen de manera más predecible, con mayor transparencia y adaptabilidad.

¿Qué motiva a estas instituciones a surgir y crecer? con frecuencia, parece que los grandes cambios ocurren como consecuencia de crisis repentinas -el brote de una enfermedad, un desastre natural- o el surgimiento de un líder carismático. En los últimos años, la democratización y la descentralización fiscal han otorgado nueva legitimidad y autoridad a los gobiernos locales (Capítulo 7). Y la globalización abre nuevas oportunidades, introduciendo nuevos conocimientos y creando nuevas expectativas para abordar los retos urbanos.

Otorgar poder de decisión a los actores apropiados y garantizar la coordinación

Los activos ambientales y sociales necesarios para el desarrollo urbano sostenible se vuelven más complejos con la creciente escala de asentamiento. Mudarse de un vecindario a la ciudad, a la región o a la nación implica nexos ambientales y sociales e impactos más amplios, aumentando la divergencia de intereses y la posibilidad de conflicto, y mayores requerimientos técnicos e institucionales para coordinar estos intereses divergentes.

Asumir la responsabilidad de los servicios urbanos y efectos derivados al nivel práctico más inferior -el principio de complementariedad- es una conjunción básica para movilizar la acción

colectiva. La complementariedad otorga poder a aquellos con mucho más en juego y fortalecer la legitimidad del alto gobierno a través del poder compartido.

La descentralización de los servicios urbanos a las autoridades locales es deseable para otorgar mayor poder a los ciudadanos urbanos y mejorar el acceso a información confiable, aunque exige que las autoridades respectivas respondan y dispongan de los medios para abordar los problemas a su nivel -y esto depende del marco de relaciones financieras intergubernamentales.

Las tensiones políticas entre niveles de gobierno son comunes. Con frecuencia, los gobiernos centrales imponen mandatos sin fundamento sobre las autoridades locales, y estas últimas pueden innovar sin lograr respaldo adecuado de los gobiernos centrales. Igualmente, las autoridades locales pueden ser menos progresistas que los gobiernos locales y obstaculizar reformas necesarias.

En China, algunas autoridades locales se opusieron a difundir información sobre condiciones ambientales de las ciudades mucho después de que la Oficina Estatal de Protección del Medio Ambiente lo había autorizado, mientras otras (en la provincia de Jiangsu) actuaron sobre políticas de divulgación —experimentalmente antes del compromiso del gobierno central.

Acción colectiva en los vecindarios. Con frecuencia, es posible resolver problemas ambientales locales, como la remoción de desechos sólidos del vecindario, a través de la coordinación en el ámbito de la comunidad. La mancomunidad de intereses hace posible la acción colectiva, bien sea para resolver problemas internamente o para obtener lo que se necesita de otras instancias (gobierno o empresas de servicios públicos).

Las organizaciones populares y comunitarias que trascienden la confrontación para involucrarse con las autoridades de la ciudad tienen mayores perspectivas para lograr beneficios sostenibles para los pobres urbanos. La experiencia en Pakistán, Filipinas y Tailandia con programas para infraestructura básica y mejoras en las viviendas en vecindarios de bajos ingresos demuestra lo que las asociaciones comunitarias pueden lograr como actores clave en asociación con el gobierno y el sector privado. Sin embargo, estas asociaciones exigen un compromiso a largo plazo para sustentarlas.

La principal desventaja de muchos programas similares ha sido la falta de continuidad del respaldo financiero y político por parte de las instituciones formales. En particular, los organismos y las empresas de servicios públicos de la ciudad deben asumir la responsabilidad para incrementar y mantener las redes de infraestructura y servicios como drenaje, iluminación y parques, trascendiendo el vecindario.

Con frecuencia, las conexiones con la infraestructura externa al vecindario (vías o lugares de eliminación de desechos sólidos) son inadecuadas por causa de la mala coordinación con los organismos gubernamentales responsables, reduciendo los beneficios ambientales y de otro tipo.

Muchos vecindarios urbanos también han empleado sus redes sociales internas para crear instituciones protectoras que garanticen la seguridad pública local, como a través de

actividades de "vigilancia del crimen" en el ámbito de la comunidad- pero esto también exige la estrecha colaboración y el respaldo de instituciones formales, como la policía. En el distrito Warwick Junction, de Durban, Sudáfrica, 50 comerciantes de la comunidad patrullan voluntariamente las 24 horas del día.

La policía metropolitana dio capacitación al grupo en arrestos de ciudadanos, derechos constitucionales de los individuos y procedimientos procesales con el fin de garantizar el seguimiento de una causa criminal. Sus esfuerzos han significado una reducción importante de las actividades delictivas, y un nuevo clima de confianza entre la comunidad y la policía ha mejorado 'la tasa de investigaciones y enjuiciamientos exitosos.

Sin embargo, las relaciones todavía son tensas debido a la percepción por parte de los ciudadanos del inadecuado mantenimiento formal del orden en la ciudad.

Gobierno local (municipal) fuerte. En gran medida, las cuestiones relativas al desarrollo sostenible en las zonas urbanas trascienden un vecindario individual y exigen un mecanismo formal permanente de acción colectiva, por medio de un gobierno local eficaz que trabaje con las comunidades, pero asuma mayores responsabilidades.

Aquí es cuando comienzan a presentarse divergencias de intereses entre grupos de partes interesadas más amplios y poderosos -e interconcesiones sobre prioridades y a quién se sirve- que subrayan la necesidad de una gobernabilidad representativa.

Las reformas tendientes a hacer a las autoridades municipales y a sus organismos más responsables y transparentes ante todos los grupos de la sociedad están en la médula del mejoramiento del desarrollo sostenible en las ciudades. El programa de reforma comprende:

- Mayor democratización (procesos electorales)
- Buenas prácticas e incentivos para una sólida gestión financiera
- Participación y acceso del público a la información sobre confección de presupuestos y planeación de Inversiones
- Mejoramiento de habilidades y profesionalismo de los funcionarios públicos
- Verificación y evaluación con base en un análisis comparativo e información recibida de los clientes.

Muchas ciudades demuestran relaciones innovadoras entre la sociedad civil y el gobierno local para aumentar la presión en favor del desempeño en la ejecución de funciones básicas.

Las iniciativas en favor de la reforma ganan a menudo terreno por medio de la colaboración en actividades concretas del gobierno local -como el análisis público de la confección de presupuestos y las adquisiciones del municipio en Obninsk, Rusia, y el referendo en toda la ciudad para afirmar la buena disposición de los residentes para pagar las mejoras de infraestructura posteriores a las inundaciones en Tijuana, México.

Después, este tipo de iniciativas puede emprender procesos más amplios y más profundos de reforma en otras zonas. Actualmente, Obninsk influye en reformas en el ámbito provincial, mientras Tijuana transformó su plan de recuperación de desastres en una serie de innovaciones estableciendo un nexo entre el régimen impositivo y las mejoras de obras públicas. La confección participativa del presupuesto, que se inició en Porto Alegre y se ha expandido a otras 80 ciudades de Brasil, ha transformado de manera apreciable las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno local.

Como parte de la construcción de capacidad urbana y de la descentralización urbana en Senegal y Guinea, algunas autoridades locales han institucionalizado la consulta pública en la producción de sus programas de inversión pública y mantenimiento, y han incorporado estos programas en un acuerdo contractual entre la ciudad y el gobierno central.

Este pacto municipal compromete a las autoridades de ambos niveles en la ejecución forzosa de las implicaciones financieras acordadas y de las medidas de reforma prometidas a los ciudadanos.

Colaboración a través de jurisdicciones. Gestión metropolitana. Las amplias zonas de impacto de muchas externalidades ambientales, y la interdependencia de las principales actividades económicas que comparten redes de infraestructura y otros servicios espacialmente contiguos, requieren colaboración entre gobiernos locales, así como gobiernos nacionales y regionales.

Lo anterior tiene particular pertinencia en los sistemas que implican economías de escala - transporte con cubrimiento de toda la ciudad, gestión del recurso hídrico, control de la contaminación, rellenos sanitarios y tratamiento de aguas servidas. Con todo, este siguiente nivel en la jerarquía de la acción colectiva presenta una posibilidad todavía mayor de un conflicto de intereses, en particular por cuestiones de costos y beneficios compartidos.

Y la norma casi siempre es la fragmentación y la competencia excesiva entre municipalidades. En los más de 70 países en proceso de descentralización, con la notoria excepción de India, las leyes municipales y las reformas constitucionales han tenido el efecto, en gran medida no intencional, de debilitar las perspectivas para soluciones metropolitanas a los problemas de las ciudades extensas.

Una diversidad de ordenamientos organizativos -formales e informales, en países en desarrollo e industrializados- ha evolucionado durante los años para enfrentar el reto de administrar las ciudades extensas.

En un patrón común (como en Dhaka y Sao Paulo), la jurisdicción para funciones específicas se asigna por zona geográfica, creando muchos gobiernos multipropósito que puedan cooperar para fines específicos, como la recolección de datos regionales o compartir los costos de equipos e instalaciones Costosos.

En ocasiones, esa colaboración da como resultado una zona metropolitana o un distrito de servicios especializados, en los cuales poderes limitados -por lo general para planeación preservación, como de cuencas recolectoras ó parques regionales- se ceden a autoridades especiales.

Autoridades metropolitanas formalmente constituidas, creadas o autorizadas por la ley nacional, son menos frecuentes. En un patrón denominado fragmentación funcional, gobiernos de nivel inferior están limitados a funciones básicas, como suministro de agua y de iluminación de calles, en tanto un segundo nivel maneja funciones de zona más amplia, como las autopistas y las líneas troncales de abastecimiento de agua, como en Ciudad de México (Recuadro 6.7).

Estos gobiernos de segundo nivel pueden ser autónomos, a veces con poderes ejecutivos para llevar a cabo proyectos, como la autoridad de desarrollo en Kolkata. En otros casos, como sucedió comúnmente en América Latina en los años setenta y ochenta, los organismos metropolitanos sólo cumplen una función de consultoría.

El ordenamiento más formal -el de las organizaciones metropolitanas centralizadas como en Bangkok, Kuala Lumpur y Seúl- es bastante raro y por lo general es impuesto por los gobiernos centrales para administrar una ciudad capital.

Algunas ciudades, como Johannesburgo, han fusionado estos modelos, y los prototipos originales también están cambiando conforme cambia la demanda. La globalización expone a las ciudades a fuerzas que exigen una base más amplia de administración y planeación,

Recuadro 6.7

Búsqueda de ordenamientos de administración metropolitana de Ciudad de México

En las últimas décadas, la Ciudad de México ha explorado varios ordenamientos organizativos. La aglomeración urbana en el valle de México comienza con el Distrito Federal sede del gobierno central, un área con 10 millones de habitantes dividida en 16 barrios o delegaciones. Rodeando el Distrito Federal, pero conectado sin líneas de demarcación en términos funcionales, se encuentran 12 municipalidades contiguas (otros siete millones de habitantes) en el estado de México. Una definición todavía más incluyente (la región de Ciudad de México) cubre cerca de 100 municipalidades en cinco estados.

Se han creado varias comisiones metropolitanas para cubrir zonas clave de crisis. Hace más de 30 años se creó una comisión de aguas para planificar y aplicar un sistema colosal de transferencias entre cuencas para proveer de agua a Ciudad de México. De manera similar una comisión de calidad del aire ha crecido sin pausa para manejar las fuentes móviles de contaminación. La comisión ha logrado eliminar el plomo del combustible y trabaja para reducir el volumen del tráfico y para mejorar la eficiencia de operación de los automotores.

A pesar de la media docena de comisiones de planeación y de propósito especial, un problema persistente es coordinar el crecimiento de la ciudad con la infraestructura de agua y transporte; por ejemplo, haciendo que el transporte masivo conecte zonas residenciales con concentraciones clave de empleo. Recientes reformas políticas que convierten la Alcaldía en un cargo por elección han desencadenado un caldeado debate político sobre la creación de una autoridad metropolitana enteramente nueva para Ciudad de México.

Fuente: Campbell. nota de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003

y más dirección estratégica. Los ordenamientos metropolitanos también parecen responder a la necesidad de vincular a los votantes-contribuyentes con mecanismos de opción pública.

En las últimas décadas, Londres, Montreal, Nueva York, Ottawa y Toronto han seguido una senda iterativa, avanzando en primer lugar (a finales de los años ochenta) de entes metropolitanos formales con autoridad ejecutiva hacia un sistema de municipalidades fragmentadas e independientes.

A finales de los años noventa, estas ciudades habían dado un viraje de regreso hacia varios sistemas descentralizados, pero con mayor aporte democrático de grupos de ciudadanos elegidos o nombrados.

A medida que evolucionan estos y otros ordenamientos, compartir experiencias en el plano internacional adquirirá mayor importancia. A menudo se requiere el liderazgo de gobiernos nacionales o provinciales para proveer asignaciones funcionales y financiación a ordenamientos metropolitanos, ya que las autoridades locales no ceden sus poderes con facilidad, en particular cuando esto involucra una redistribución de la recaudación tributaria a través de las jurisdicciones.

Construcción de consenso y estrategias para un desarrollo urbano sostenible

Una condición fundamental para la coordinación es tener una comprensión compartida del problema, conocer los costos y beneficios de soluciones alternativas y dar cabida a las inquietudes de diferentes partes interesadas. Los planes locales de acción ambiental y las estrategias de desarrollo de la ciudad son dos fuentes pertinentes de experiencia para sacar a la luz intereses y llegar a un consenso.

A partir de la Cumbre de la Tierra, en 1992, cerca de 6,400 autoridades locales de 113 países se han comprometido formalmente con la producción de planes locales de acción ambiental o los han emprendido activamente (denominados "Agenda 21 Local").

Estas iniciativas integran objetivos ambientales en planes de desarrollo, poniendo el énfasis en la participación y la rendición de cuentas. Articulan inquietudes locales y motivan a las partes locales interesadas en torno a prioridades compartidas para el futuro de la zona, y proveen la base para coordinar el trabajo de diferentes ámbitos de entidades del gobierno y del sector.

La ciudad de Manizales, Colombia, con cerca de 360,000 habitantes, ha formulado un plan local de acción ambiental con amplia consulta y lo ha integrado al plan de desarrollo y al presupuesto municipal.

El plan incorpora medidas para revitalizar el legado arquitectónico de la ciudad, mejorar el transporte público, fortalecer el manejo de las cuencas colectoras del río Chinchiná, que provee de agua el acueducto municipal, reducir los riesgos de deslizamientos de tierra, crear parques ecológicos y definir planes comunitarios de acción ambiental. Igualmente el plan creó un innovador programa de indicadores de "luces de tráfico ambientales" para indicar los avances logrados.

No todos los ejercicios de la Agenda 21 han sido tan participativos como se proyectaba, y el ímpetu para su aplicación a largo plazo se ha desvanecido -la dificultad de forjar compromisos a largo plazo ha sido uno de los obstáculos de una coordinación exitosa, como se plantea en el Capítulo 3.

El éxito ha sido mayor con el respaldo sostenido de sucesivas administraciones de la alcaldía, fuerte participación de una ONG local y una universidad, y esfuerzos para movilizar la financiación para el desarrollo económico local. En gran medida, la Agenda 21 se ha

emprendido en ciudades más pequeñas, señalando, tal vez, la dificultad para construir consenso a escala metropolitana. Igualmente, el liderazgo del gobierno nacional ha jugado un papel decisivo en la replicación de Agendas 21 Locales entre países.

Las estrategias de desarrollo de ciudad son intentos similares en la planeación estratégica participativa, aunque con un enfoque potencialmente más amplio de integrar inquietudes ambientales y de productividad dentro de una perspectiva en favor de los pobres.

Se han utilizado para construir consenso sobre una visión para la ciudad y sobre las medidas para lograr esa visión. Estas estrategias por lo general incluyen una evaluación participativa de las condiciones y perspectivas económicas, sociales y ambientales de la ciudad, y plantean prioridades y planes de acción tanto para política como para inversión. Veamos algunos ejemplos:

- Una estrategia de desarrollo de ciudad en Cali, Colombia, sirvió para analizar las opiniones de partes interesadas acerca de proyectos públicos importantes y llevó a cambios en las prioridades de inversión de la ciudad. La primera fase, la cual también motivó un debate sobre la violencia como aspecto clave para la ciudad, señaló la necesidad de una mejor comprensión de la economía local y de las restricciones al empleo.
- En San Fernando, Filipinas, una estrategia de desarrollo de ciudad sirvió para reordenar las prioridades de inversión en servicios sanitarios, entre otros resultados.
- Santo Andres, en el estado de Sao Paulo, focalizó su planeación estratégica en las desigualdades y en la exclusión social, y emprendió una estratificación social para planificar y verificar acciones tendientes a reducir las disparidades.

Una práctica efectiva para institucionalizar las estrategias de ciudad es incorporar sus elementos clave en los sistemas regulares de la planeación de ciudad. En tanto el sostenimiento y la aplicación de la planificación estratégica continúan siendo un reto, estos intentos pueden poner -de relieve las prioridades de diversas partes interesadas y aumentar la presión pública en favor del cambio.

Dos puntos que deben hacer parte de la agenda de la mayoría de estrategias de desarrollo de ciudad son: trascender la frontera urbana en expansión y hacer asequible y habitable la densidad urbana.

Trascender la frontera urbana en expansión: dirigir nuevos asentamientos para evitar futuros barrios marginales. Las ciudades y los pueblos de los países en desarrollo deberán dar cabida a la duplicación proyectada de la población urbana en la siguiente generación. Aun con reformas institucionales para mejorar e integrar los barrios marginales existentes, nuevos barrios pueden conformarse.

Con frecuencia, las autoridades locales han sido renuentes a reconocer la necesidad de prever y facilitar el crecimiento de asentamientos de bajos ingresos; en su lugar, los han abandonado a su suerte. Sin embargo, proveer redes de infraestructura después del hecho es mucho más costoso, especialmente para asentamientos densos con trazados irregulares o que requieren reasentamiento.

En Bogotá, la oficina de desarrollo urbano calcula que la instalación de redes de drenaje es tres veces más costosa en los asentamientos informales que en vecindarios planificados.

La voluntad política es vital para crear un entorno institucional que incluya y prevea las demandas de nuevos habitantes y permita un pensamiento a futuro y una asociación entre el gobierno, los inversionistas privados y los hogares.

Valiosa experiencia en la planeación de asentamientos de bajos ingresos ha surgido de sitios y programas de servicios, por lo general iniciados por las autoridades locales o sus agentes, para suministrar el trazado básico de terrenos e infraestructura mínima (como servicios sanitarios esenciales), en anticipación de un desarrollo espontáneo.

Un programa de este tipo en Lima estuvo dirigido a impedir el crecimiento de zonas de invasión, anticipándose a la demanda (Recuadro 6.8).

Forjar compromisos a largo plazo es clave en la superación exitosa de la frontera. Una fuerte respuesta de oferta es importante para hacer sostenibles estos planes. Muchos programas bien intencionados se han visto frustrados por la falta de tierra y vivienda asequibles, aun para los grupos de ingresos medios.

Esto ha reducido el respaldo político a soluciones de diseño mínimo y costo mínimo, y a los pobres los han arrinconado al final de la cola de servicios.

En Conakry, el plan estructural básico de la municipalidad ha intentado en parte, reservar zonas periurbanas para nuevos asentamientos y ensayar asociaciones entre los sectores público y privado para la producción de lotes con servicios.

El gobierno planificó la conexión de los sitios a las redes de infraestructura, en tanto los inversionistas privados, a través del pago de un "aporte en equipos", garantizarían la replicación del plan.

Pero las autoridades no se pudieron comprometer con la plena ejecución de esta parte del plan porque ningún inversionista privado adhirió al mismo, y los retrasos resultantes llevaron a conflictos por la tierra cuando los ocupantes ilegales invadieron la zona.

Sin embargo, en El Salvador, una empresa comercial privada (Argoz) ha llevado a cabo, durante más de 25 años, un rentable plan de urbanización para hogares de bajos ingresos, con la ayuda de un marco legal propicio a la conversión de la tierra urbana y la determinación de mantener asequibles los criterios de diseño.

Hacer asequible y habitable la densidad urbana. Dar cabida al crecimiento de la población en ciudades involucrará tanto la expansión física en la periferia como, en muchos casos, la creciente densidad de asentamientos en la ciudad.

Las densidades urbanas promedio ya son infinitamente mayores en las principales ciudades de los países en desarrollo, sobre todo en Asia, que en Norteamérica y Europa -por ejemplo, Mumbai tiene casi 400 personas por hectárea y Shingai 500, comparadas con cerca de 170

para la zona urbana de Barcelona y 40 para Nueva York. El aspecto clave para las ciudades maduras de los países en desarrollo

Recuadro 6.8. Dirigir el avance sobre el crecimiento de asentamientos urbanos en Lima

Lima, Perú 1977 Mientras nos encontramos en la cima de una colina que domina un nuevo asentamiento en el extremo de una vasta llanura del desierto a unos diez kilómetros al noreste del centro de Lima, el chico de unos siete u ocho años dijo que era ingeniero, ¿Ingeniero? "Bueno", comentó "estoy ayudando a la gente a trazar las líneas para los lotes y a construir nuestro barrio". El asentamiento, que consistía en poco más de líneas trazadas a tiza y casuchas de juncos entrelazados y pliegos de plástico, crecía día a día, a medida que recién llegados eran movilizados en camiones por el Sistema Nacional para la Movilización Social (Sinamos). Los pobladores ayudaban a los topógrafos a trazar los lotes y a limpiar las zonas para los patios de recreo y servicios comunitarios.

El grupo básico de pobladores se había organizado al comienzo para ocupar ilegalmente terrenos públicos debajo de cables de energía de alta tensión. En su mayoría, provenían de barrios marginales en el centro de la Ciudad, donde alquilaban habitaciones o vivían con familias. En la noche acordada caminando en pequeños grupos y con pliegos de plástico enrollados alrededor del cuerpo, convergieron en el lugar escogido y levantaron sus carpas y casuchas en la noche. Una vez establecidos como un asentamiento de invasión, se enteraron de que Sinamos los trasladaría a un asentamiento permanente, aunque sin servicios, uno de los nuevos pueblos jóvenes.

Sinamos, conformado por jóvenes ingenieros, arquitectos y trabajadores sociales profundamente comprometidos, fue creado a mediados de los años setenta. Armados de entusiasmo, y una comprensión de la dinámica de los asentamientos humanos que Jhon F. C. Turner ha desarrollado en Arequipa y Lima, Sinamos se propuso afrontar el reto de asentamientos ilegales en rápida crecimiento en las afueras de Lima*. Denominaron pueblos jóvenes a las comunidades de bajos ingresos lo que otorgó a los asentamientos ilegales una imagen positiva

Sinamos desarrolló un enfoque de dos flancos. Mejoró los pueblos jóvenes existentes dependiendo de la participación de la comunidad y de una inversión pública relativamente menor. Luego, a medida que los asentamientos ilegales continuaron apareciendo, comenzó un programa masivo de prevención de barrios marginales proveyendo lotes reconocidos para satisfacer la demanda probable para vivienda de bajos ingresos. El primer plan mínimo estructural se fue reduciendo gradualmente a trazados de vecindario y a estudios de ingeniería para la infraestructura primaria

Veinte años después los pueblos jóvenes se han convertido en vecindarios bien consolidados de bajos ingresos y de bajo mediano ingreso dotados con la mayoría de servicios urbanos, escuelas, hospitales, mercados y otros servicios. La clave para el éxito del programa fue recoger las señales de demanda, equilibrar intereses y comprometerse con la ejecución, ajustando la coordinación social con las aspiraciones de los pobres.

* Turner y Fichter (1972).

Fuente: Chávez, nota de antecedentes para el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003.

es proveer la infraestructura y los servicios (especialmente servicios sanitarios, transporte público y zonas verdes, como parques y patios de juegos) necesarios para hacer habitables y eficientes densidades ya elevadas de por sí, con facilidad de acceso a los hogares, al trabajo y a otros lugares. El reto para las ciudades que todavía no lo han logrado es evitar que esos desarrollos espaciales sean inasequibles a su creciente población.

Con frecuencia, los gobiernos tratan de controlar el tamaño de la ciudad e influir en la forma espacial del crecimiento de la ciudad reglamentando el uso de la tierra, por medio de normas sobre el tamaño mínimo de los lotes y el ancho de las vías, por ejemplo.

Es común que las ciudades presenten señales inconsistentes a los inversionistas: una instancia urbana exaltando la forma urbana compacta, refutada por reglamentaciones y prácticas financieras que promocionan usos de la tierra de baja densidad, que favorecen a los grupos de ingresos medio y alto.

Al comienzo de la economía de transición en Cracovia, Polonia, los funcionarios municipales abogaron por un desarrollo de mayor densidad de las zonas urbanas deprimidas; aun así, persistió una rígida agrupación en zonas, inconsistente tanto con las intenciones de los planificadores como con los incentivos del mercado.

Cuando las reglamentaciones de uso de la tierra dirigidas a limitar densidades se aplican con todo el rigor, como en Brasilia, hacen subir el costo de la vivienda en las zonas urbanas deprimidas y obligan a los pobres a desplazarse hacia la periferia, donde no se dispone de los servicios de infraestructura y transporte, o son costosos.

Aun ciudades que tratan de estimular la urbanización alrededor de zonas de transporte público (como Curitiba, Brasil), o frenar la expansión peri urbana imponiendo un cinturón verde (como en Portland, Oregon), han visto el viraje hacia las afueras de usos más densos de la tierra. En México, la falta de financiación para la rehabilitación de viviendas existentes, o para la mayoría de unidades multifamiliares, así como los vestigios del control de los arrendamientos, impiden el mejoramiento de vecindarios de las zonas urbanas deprimidas y fomentan el desarrollo de la periferia urbana.

Los controles del crecimiento urbano encaminados a reglamentar estrictamente las densidades y las normas de construcción, pueden hacer más inequitativo el acceso a los activos urbanos de la tierra y la vivienda.

La zonificación que permite usos mixtos de la tierra -consistentes con la forma en que los vecindarios de bajos ingresos se urbanizan en forma naturales más aconsejable para mantener accesibles los puestos de trabajo, los servicios y la vivienda. Políticas fiscales y de otro tipo que asignan a los urbanizadores todas las cargas del suministro de la infraestructura incremental requerida para nuevos asentamientos también son necesarias para internalizar los costos sociales de la expansión de la urbanización.

Estas cargas, las cuales se deben introducir antes de que los patrones de la expansión espacial queden insertos, pueden ser una combinación de tasas de impacto de urbanización e impuestos globales vinculados a los valores de la propiedad.

Sin embargo, estas cargas no reducirán la demanda de asentamientos de bajos ingresos en la periferia en las ciudades de los países en desarrollo. Los residentes de estas zonas no están sujetos a la tributación formal por cuanto carecen de seguridad de tenencia, y ya están pagando un alto precio por cualquier infraestructura que puedan adquirir en los mercados informales.

De modo que reglamentar los asentamientos informales y facilitar el acceso a tierras de bajo costo y a desarrollo del sector de la vivienda deben ser las prioridades más importantes para garantizar un acceso más equitativo a los activos urbanos y condiciones de vida más saludables en las ciudades de los países en desarrollo. Estas medidas, aunadas a la

asignación apropiada de tierra urbana para fines públicos -derecho de paso, mejoramiento del medio ambiente, etc.- pueden transforman la base institucional para la evolución de la forma urbana.

Fomento del aprendizaje y liderazgo institucional a través de redes

Las instituciones para el desarrollo urbano sostenible deben incorporar incentivos y procesos de aprendizaje para lograr una mejor solución de los problemas existentes, y prever y prepararse para resolver nuevos problemas. En forma creciente este estímulo se da a través del trabajo en red por parte de las autoridades locales y de grupos no gubernamentales, tanto por medio de asociaciones como de comunicaciones electrónicas.

Las redes alientan la comunicación entre pares, divulgan innovaciones y aportan presiones válidas en favor del cambio. Asimismo, inculcan profesionalismo y elevados estándares de desempeño, cultivando el liderazgo. De igual manera, un mayor número de foros para retroalimentación pública pueden ayudar a identificar errores y hacer correcciones durante la marcha.

La asociación de ONG locales, nacionales e internacionales que fomentan la autonomía de las comunidades y de las mujeres en India y otros países, constituye un ejemplo perfecto del trabajo en red. A través de la alianza de SPARC, Mahila Milán (una cooperativa de ahorro de mujeres), NSDF de India y Slum Dwellers International (véase Recuadro 6.6), los gestores y los pobres urbanos comparten experiencias sobre vivienda, servicios urbanos y seguridad de tenencia.

Y distribuyendo métodos de recolección de información (como un auto censo de pobladores de barrios marginales), negociando habilidades y estímulo a través de la ciudad y del país y comunicándose con grupos similares en otros lugares, la alianza está aumentando la escala y la sostenibilidad de su labor.

Igualmente, las autoridades locales trabajan en red en el ámbito internacional con el fin de aprender de sus pares. Asociaciones nacionales, regionales e internacionales de autoridades locales difunden entre las ciudades miembro asistencia técnica, capacitación e ideas sobre una vasta gama de temas de planeación, operativos y fiscales.

La Unión de Ciudades Capitales de Ibero América (UCCI) realiza talleres y tiene un portal en la Internet con el fin de asistir a las ciudades miembros a aprender sobre modernización municipal, manejo de desechos sólidos, transporte urbano, protección del legado cultural y otros temas.

El primer grupo de ciudades filipinas que llevaron a cabo estrategias de desarrollo de ciudad está prestando asistencia a otras ciudades para hacer lo mismo, como parte de una creciente red de conocimiento urbano que involucra a la Philippine League of Cities, la China Association of Mayors y otros grupos nacionales en el Este de Asia. La Clean Air Initiative, un consorcio de donantes y financiación privada, está ayudando a construir capacidad entre ciudades en varias regionales -por ejemplo, extender a ciudades de África las experiencias de Asia y América Latina con la remoción del combustible con plomo (Capítulos 3 y 7).

Las redes igualmente sirven con el fin de construir iniciativas para una acción colectiva sostenible, creando presiones válidas entre grupos de pares.

Las asociaciones profesionales de las autoridades locales dan asesoría y normas sobre indicadores de desempeño que se pueden comparar o ponderar entre las ciudades miembros. Se ha dado gran publicidad a numerosas clasificaciones externas de ciudades respecto a calidad de vida o atracción para los inversionistas y, en ocasiones, han suscitado acciones correctivas.

Conclusión

El logro de un desarrollo urbano sostenible exige instituciones progresistas que sean conscientes de los problemas incipientes, equilibren intereses (en especial prestando atención a los desfavorecidos de la sociedad), se comprometan con la ejecución eficaz de soluciones acordadas, aprendan y se adapten.

Para hacer que estas instituciones surjan y funcionen con eficacia, es necesario confrontar las inequidades básicas en el acceso a los activos, dar poder de decisión a intereses dispersos y equilibrados contra intereses creados, y construir grupos representativos que puedan representar y comprometerse con intereses a más largo plazo.

Entre las acciones prioritarias para poner de manifiesto problemas e intereses divergentes, se incluye el desarrollo de conjuntos de datos desagregados, como la representación gráfica de riesgos ambientales en una ciudad.

La divulgación amplia de este tipo de información, junto con los costos y beneficios de soluciones alternativas, resulta esencial para crear grupos de acción. Equilibrar intereses y crear consenso se puede facilitar a través de la planeación estratégica participativa, con la ayuda de trabajo en red entre gestores y autoridades locales para compartir conocimiento local y global e innovaciones, y presiones válidas que alienten el liderazgo.

Estas medidas para fortalecer el funcionamiento de las instituciones tienen un costo bastante bajo y se pueden poner en práctica a corto plazo con las capacidades y recursos existentes. Aunque el respaldo del gobierno central puede ser de utilidad, los sectores interesados de la ciudad son quienes deben tomar gran parte de la iniciativa.

Cambios más fundamentales tendrían un impacto más amplio y duradero, y serían más decisivos para construir nuevas instituciones. Estas reformas más profundas incluyen el otorgamiento de la seguridad de tenencia, lo cual puede transformar el equilibrio de poder entre los pobres urbanos y el resto de la sociedad urbana.

Aumentar la apertura y rendición de cuentas de las autoridades locales, a través de procesos democráticos y procedimientos participativos, incrementaría igualmente la receptividad a los intereses y problemas de grupos más pobres y la legitimidad de las acciones del gobierno. Aunque estas reformas son extensas en impacto, la experiencia demuestra que es posible darles inicio con bastante rapidez, siempre y cuando exista voluntad política.

Medidas más complejas, como diseñar ordenamientos de gestión metropolitana y ayudar a las ciudades a mitigar los riesgos de desastre y adaptarse a las amenazas del cambio climático, pueden exigir mayor creatividad, liderazgo y recursos. Asimismo requieren mayor apoyo sostenido de las instituciones nacionales.

Gran parte del futuro desarrollo físico que las ciudades requieren puede darse a un costo más bajo cuando los problemas se aceptan más temprano que tarde; por ejemplo, separando derechos de paso para las vías de transporte primario y parques y espacios verdes, facilitando nuevos asentamientos de bajo costo y alejando la urbanización de zonas precarias o ambientalmente frágiles. Igualmente es posible hacer inversiones para proteger la salud ambiental en el ámbito local con gran eficacia y a un bajo costo, con la participación de los residentes para identificar y llevar a cabo soluciones apropiadas.

Avances significativos en la calidad de vida de los residentes urbanos menos favorecidos son posibles para integrados plenamente en la vida de la ciudad; cuando existe un acuerdo, cuando existe flexibilidad por parte de los proveedores de servicio del gobierno y del sector privado, y cuando hay una apertura por parte de las instituciones formales a soluciones creativas diseñadas por una amplia gama de residentes, actores y redes en una ciudad. Muchas actividades en un lugar o comunidad tienen consecuencias que afectan a otros lugares o comunidades.

El principio de la subsidiariedad exige que estos efectos externos se resuelvan en ámbitos superiores -un principio que se basa en equiparar la envergadura del efecto secundario con la de la jurisdicción más capacitada para internalizar el problema.

El principio de inclusión garantiza que el bienestar de la gente sea una prioridad que debe abordarse en los ámbitos nacional y global, como se analiza en los capítulos siguientes.

8.6. Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. (Hábitat II)

(Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. 6a. sesión plenaria 9 de junio de 2001.)

Anexo: Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio

Nosotros, representantes de gobiernos, guiándonos por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y congregados en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General para examinar la ejecución del Programa de Hábitat (1), reconocer los progresos realizados e individualizar los obstáculos y las cuestiones emergentes, reafirmamos nuestra voluntad y compromiso de aplicar plenamente la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos(2) y ejecutar el Programa de Hábitat, y decidimos sobre nuevas iniciativas en el espíritu de la Declaración del Milenio (3). La Declaración de Estambul y el Programa de Hábitat seguirán constituyendo el marco básico para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en los años venideros.

En consecuencia:

A

Renovación de los compromisos contraídos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)

1. Reafirmamos que los seres humanos son el objeto primordial de nuestra preocupación por el desarrollo sostenible y la base en que se fundan las medidas que adoptamos para ejecutar el Programa de Hábitat;

2. Deseamos enfatizar que este es un momento especial en el desarrollo de los asentamientos humanos, ya que pronto la mitad de los 6.000 millones de habitantes del mundo vivirá en ciudades y el mundo hace frente a un crecimiento sin precedentes de la población urbana, principalmente en los países en desarrollo.

Las decisiones que adoptamos ahora tendrán consecuencias trascendentales. Observamos con gran preocupación que una cuarta parte de la población mundial de las zonas urbanas vive por debajo del umbral de la pobreza. Muchas ciudades, con problemas ambientales, un crecimiento rápido y un desarrollo económico lento, no han logrado generar suficiente empleo, proporcionar vivienda adecuada ni satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos;

3. Hacemos nuevamente hincapié en que las zonas rurales y las urbanas son recíprocamente dependientes en lo económico, social y ambiental y que las ciudades y los pueblos son motores del crecimiento que contribuyen al desarrollo de los asentamientos tanto rurales como urbanos.

La mitad de los habitantes del mundo vive en asentamientos rurales y en África y Asia la población de las zonas rurales constituye la mayoría. Es fundamental que en todas las naciones se haga una planificación física integrada y se preste igual atención a las condiciones de vida en las zonas rurales y las urbanas. Se deben aprovechar al máximo los vínculos entre las zonas rurales y las urbanas y las contribuciones complementarias que puede hacer cada una teniendo debidamente en cuenta sus diferentes necesidades económicas, sociales y ambientales. Al mismo tiempo que se lucha contra la pobreza urbana, es también preciso erradicar la pobreza en las zonas rurales y mejorar las condiciones de vida allí, así como crear oportunidades de empleo y de educación en los asentamientos rurales, en las ciudades pequeñas y medianas y en los poblados de las zonas rurales;

4. Reiteramos nuestra determinación de ocuparnos a todos los niveles del empeoramiento de las condiciones ambientales, que amenaza la salud y la calidad de vida de miles de millones de personas. Algunas actividades locales que son perjudiciales para el medio ambiente tienen repercusiones a nivel mundial y es preciso considerarlas en el contexto de los asentamientos humanos;

1 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.97.IV.6), Cap. I, resolución 1, anexo II.

2 Ibid., anexo 1.

3 Véase resolución 55f2

5. Reiteramos los objetivos y principios de una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización, establecidos en el Programa de Hábitat (4), que constituyen la base de nuestros compromisos;

6. Renovamos y reafirmamos nuestros compromisos reflejados en el Programa de Hábitat relativos a una vivienda adecuada para todos, los asentamientos humanos sostenibles, la habilitación y la participación, la igualdad entre el hombre y la mujer, la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos, la cooperación internacional y la evaluación de los progresos (5);

B

Satisfacción por los progresos realizados en la ejecución del Programa de Hábitat

7. Encomiamos los esfuerzos realizados por todas las esferas de gobierno, las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales y los asociados en el Programa de Hábitat, así como los realizados por la Directora Ejecutiva del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), y celebramos los progresos realizados hasta el momento para ejecutar el Programa de Hábitat. Tomamos nota con agradecimiento de los informes nacionales y regionales sobre la ejecución del Programa de Hábitat (6) y del informe de la Directora Ejecutiva del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) sobre el examen y la evaluación de los progresos alcanzados en la ejecución del Programa de Hábitat (7), teniendo en cuenta las prioridades y los objetivos propios de cada región, de conformidad con el marco jurídico y las políticas nacionales de cada país;

8. Acogemos con beneplácito la decisión adoptada por la Comisión de Derechos Humanos, en su 56° periodo de sesiones (8), de que, como parte de su mandato, el Relator Especial que centrarla su mandato en la cuestión de la vivienda adecuada para todos como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, entable un diálogo regular y trate de las posibles esferas de colaboración con los gobiernos, los órganos de las Naciones Unidas pertinentes, los organismos especializados, las organizaciones internacionales que realizan actividades en la esfera de los derechos de la vivienda, como el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales, y formule recomendaciones sobre el ejercicio de los derechos relacionados con el mandato;

9. Asimismo, tomamos nota con satisfacción de que hay una mayor conciencia de la necesidad de prestar atención en forma integrada a la pobreza, la carencia de hogar, el desempleo, la falta de servicios básicos, la exclusión de las mujeres, los niños y los grupos marginados, incluidas las comunidades indígenas, y la fragmentación social, con el fin de que los asentamientos humanos de todo el mundo sean mejores, más habitables y abiertos a todos. Los gobiernos, las organizaciones internacionales y los actores de la sociedad civil han hecho constantes esfuerzos para atender a esos problemas;

4 Véase Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat I/). Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S 97 IV 6), Cap., resolución 1, anexo II, Párr. 25.

5 *Ibid.*, anexo II, Cap. III.

6 Los informes se han presentado en el periodo extraordinario de sesiones en calidad de documentos informativos. Véase www.unchsh.org/istanbul+5/nationalr.htm.

10. Tomamos nota de la elaboración de criterios integrados y participativos aplicables a la planificación y la gestión ambiental urbana en relación con la ejecución del Programa 21 (9). En ese sentido, acogemos con satisfacción el apoyo prestado por muchos gobiernos a los mecanismos para la realización de consultas y el establecimiento de asociaciones entre las partes interesadas con miras a preparar y aplicar planes ambientales locales e iniciativas locales en el marco del Programa 21;

11. Celebramos que las ciudades y los pueblos desempeñen una función económica cada vez mayor en un mundo en vías de mundialización, y que se haya avanzado en la creación de modalidades de asociación público-privadas y el fortalecimiento de las pequeñas empresas y las microempresas. En las ciudades y los pueblos radica la posibilidad de aprovechar al máximo los beneficios de la mundialización y paliar sus consecuencias negativas. La buena gestión de las ciudades puede brindar un entorno económico capaz de generar oportunidades de empleo y de ofrecer distintos bienes y servicios;

12. Acogemos con satisfacción los esfuerzos realizados hasta este momento por muchos países en desarrollo para descentralizar la administración de las ciudades y fortalecer así la intervención de las autoridades locales en la ejecución del Programa de Hábitat;

13. Acogemos con beneplácito las contribuciones efectuadas por los gobiernos nacionales y otros gobiernos, en quienes recae la responsabilidad principal de ejecutar el Programa de Hábitat mediante sus leyes, políticas y programas;

14. Acogemos con satisfacción la importante contribución realizada por las autoridades locales del mundo entero a la ejecución del Programa de Hábitat mediante sus acciones mancomunadas y el fortalecimiento de las asociaciones entre todos los niveles de gobierno, como resultado de los cuales mejoraron las condiciones de vida en los asentamientos humanos y la gestión de los asuntos urbanos. Una participación amplia en la adopción de decisiones, sumada a la rendición de cuentas, la simplificación de los procedimientos y la transparencia, es indispensable para evitar la corrupción y promover los intereses públicos. A ese respecto, tomamos nota con satisfacción de la mayor prioridad asignada a la ejecución del Programa de Hábitat y a los principios de buena gestión de los asuntos públicos a todos los niveles;

15. Reconocemos la importante labor realizada por el Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat en la ejecución del Programa de Hábitat. Al mismo tiempo, lo alentamos a que siga promoviendo la ejecución del Programa de Hábitat;

7 A/S-25/3

8 Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social. 2000. Suplemento, No. 3 y corrección (E/2000/23 y Corr. I), Cap. II, Secc. A, resolución 2000/9.

9 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro. 3 a 14 de junio de 1992 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S 93.1.8 y correcciones), vol. 1: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II

16. Reconocemos que la orientación general de la nueva visión estratégica del Centro I de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y su hincapié en las dos campañas mundiales de seguridad de la tenencia y gestión de los asuntos urbanos constituyen puntos de partida estratégicos para la ejecución eficaz del Programa de Hábitat, especialmente para orientar la cooperación internacional sobre una vivienda adecuada para todos y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. En ese sentido, acogemos con satisfacción el establecimiento del Comité Asesor de Autoridades Locales, y expresamos nuestro reconocimiento por su contribución a la labor del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y a la preparación del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General;

C

Reconocimiento de las deficiencias y los obstáculos existentes

17. Tomamos nota con gran preocupación de las actuales condiciones de los asentamientos humanos en todo el mundo, especialmente las que se mencionan en el tercer informe mundial sobre los asentamientos humanos (10). Aunque los gobiernos y sus asociados en el Programa de Hábitat han realizado esfuerzos constantes para cumplir sus compromisos, la pobreza generalizada sigue siendo el obstáculo principal y es necesario mejorar considerablemente las condiciones ambientales en muchos países. Uno de los factores críticos es que la mayor parte de las personas que viven en condiciones de pobreza todavía carecen de seguridad jurídica en la tenencia de sus viviendas y que otras carecen incluso de una vivienda básica. Por tanto, existen aún graves impedimentos al desarrollo sostenible de los asentamientos humanos;

18. Tomamos nota con preocupación de que uno de los obstáculos principales a la ejecución del Programa de Hábitat es la discrepancia entre los compromisos asumidos en Estambul y la voluntad política de cumplirlos. También reconocemos como impedimentos las deficiencias existentes en las actividades de información pública y de concienciación;

19. Reconocemos que las graves limitaciones financieras originan serios problemas en relación con una vivienda adecuada, la disponibilidad de vivienda y los asentamientos humanos en los países que reciben corrientes de refugiados que huyen, de países vecinos a causa de conflictos, desastres naturales o causados por el ser humano, y otras calamidades;

20. Reconocemos también las deficiencias en las políticas urbanas y de vivienda que han limitado las posibilidades de participación y asociación y han dificultado la transformación de las mejores prácticas en buenas políticas. Estamos asimismo profundamente preocupados por el hecho de que muchas mujeres todavía no participan plenamente, en condiciones de igualdad, en todas las esferas sociales, y al mismo tiempo padecen en mayor medida los efectos de la pobreza;

21. Reconocemos además que en todo el mundo el proceso de urbanización ha dado, por resultado concentraciones metropolitanas que sobrepasan los límites administrativos de las ciudades originales, abarcan dos o más unidades administrativas, tienen autoridades locales con capacidad y prioridades diferentes, y carecen de coordinación;

10 Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001* (Londres y Sterling, Virginia. Earthscan Publications Ltd. 2001).

22. Reconocemos asimismo que grandes obstáculos impiden el funcionamiento eficaz de los mercados inmobiliarios y de bienes raíces para garantizar una oferta adecuada de vivienda. Las medidas que se recomiendan en el párrafo 76 del Programa de Hábitat no se han aplicado plenamente;

23. Hemos determinado un número apreciable de obstáculos relacionados con las limitaciones de la capacidad económica, tecnológica e institucional a todos los niveles de gobierno, especialmente en los países en desarrollo y los países menos adelantados. Reconocemos la falta de políticas globales e integrales para las instituciones encargadas de fomentar la capacidad y la coordinación entre ellas;

24. También hemos determinado obstáculos a todos los niveles en las políticas económicas y en los mercados financieros que han impedido que se movilizaran recursos adecuados para atender a las necesidades de los asentamientos humanos sostenibles en muchos países;

25. Reconocemos que la movilización de recursos internos, así como políticas nacionales racionales, son fundamentales para la financiación de la vivienda y los asentamientos humanos. Si bien cabe a los gobiernos la responsabilidad principal de ejecutar el Programa de Hábitat, también es indispensable el apoyo internacional. Lamentamos que desde 1996 no haya aumentado en forma significativa la cooperación internacional para el desarrollo de la vivienda y los asentamientos humanos, lo cual causa cada vez mayor preocupación. También lamentamos que muchos países no hayan podido aprovechar suficientemente los sistemas de mercado para apoyar sus necesidades financieras en materia de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos;

26. Reconocemos que no hay igualdad de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente en los países en desarrollo, razón por la cual los gobiernos y los asociados en el Programa de Hábitat no han podido aprovechar al máximo esos recursos en la ejecución del Programa de Hábitat;

27. Decidimos además tomar medidas concertadas contra el terrorismo internacional, que causa graves obstáculos para la ejecución del Programa de Hábitat;

28. Reconocemos que las consecuencias de estas deficiencias y obstáculos son graves: por primera vez en la historia de la humanidad un porcentaje mayoritario de los 6.000 millones de personas del mundo vive en ciudades. Para muchas personas las condiciones de vida han empeorado, en lugar de mejorar. Las deficiencias y los obstáculos encontrados en los últimos cinco años han demorado el avance a nivel mundial en el logro del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Es fundamental que se adopten medidas para que el Programa de Hábitat se pueda plasmar en las políticas y llevar a la práctica en todos los países;

D

Adopción ulterior de medidas

29. Afirmamos nuestro compromiso de superar los obstáculos encontrados en la ejecución del Programa de Hábitat, especialmente la pobreza, que consideramos el principal factor subyacente, y de fortalecer y salvaguardar los entornos nacionales e internacionales propicios, y, a tal fin, nos comprometemos a redoblar nuestros esfuerzos para asegurar la ejecución plena y efectiva del Programa de Hábitat. Decididos a dar un nuevo impulso a

nuestros esfuerzos para mejorar las condiciones de los asentamientos humanos, a continuación exponemos nuevas iniciativas para lograr esos fines. En los comienzos del nuevo milenio, conscientes de nuestra responsabilidad para con las generaciones futuras, estamos firmemente empeñados en alcanzar los objetivos de una vivienda adecuada para todos y del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización. Invitamos a la gente de todos los países y de todas las clases sociales, así como a la comunidad internacional, a sumarse, con dedicación renovada a nuestro proyecto común de promover un mundo más justo y equitativo;

30. Reafirmamos que la familia es la unidad básica de la sociedad y, como tal, debería fortalecerse. Tiene derecho a recibir protección y apoyo amplios. En los distintos sistemas culturales, políticos y sociales existen diversas formas de estructura familiar. Para contraer matrimonio es preciso el libre consentimiento de los futuros cónyuges y el marido y la mujer deben asociarse en pie de igualdad. Se deben respetar los derechos, la capacidad y las responsabilidades de los integrantes de la familia. Al planificar los asentamientos humanos se debería tener en cuenta el papel constructivo de la familia en su diseño, desarrollo y gestión. La sociedad debería facilitar, según proceda, todas las condiciones necesarias para su integración, re unificación, preservación, mejoramiento y protección en viviendas adecuadas que tengan acceso a los servicios básicos y a medios de vida sostenibles (11);

31. Resolvemos, en el marco de, entre otras cosas, una estrategia de erradicación de la pobreza, fomentar políticas sociales y económicas destinadas a atender a las necesidades de vivienda de las familias y de sus integrantes, prestando especial atención al cuidado de los niños (12);

32. Resolvemos también promover cambios de actitudes, estructuras, políticas, leyes y otras prácticas relacionadas con el género para eliminar todos los obstáculos a la dignidad humana y a la igualdad en la familia y la sociedad y promover la participación plena y en condiciones de igualdad de mujeres y hombres en, entre otras cosas, la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas y los programas públicos (13);

33. Invitamos a los gobiernos, a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales a aumentar la calidad y la coherencia de su apoyo para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, en particular en los países menos adelantados. Esto, a su vez, exige no sólo una renovada voluntad política, sino también la movilización y la asignación de recursos nuevos y mayores tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Instamos al fortalecimiento de la asistencia internacional a los países en desarrollo en sus esfuerzos por aliviar la pobreza, entre otras cosas, creando un entorno favorable que facilite la integración de los países en desarrollo en la economía mundial, mejorando su acceso a los mercados, facilitando las corrientes de recursos financieros y aplicando plena y eficazmente todas las iniciativas ya en curso relativas al alivio de la deuda;

11 Vease Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul, 3 a 14 de junio de 1996, (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.97.IV.6), Cap. 1, resolución 1, anexo II, Párr. 3l.

12 Ibid., Párr 40 k)

34. Destacamos que la comunidad internacional debería considerar nuevas medidas, según proceda, que conduzcan a soluciones duraderas en relación con la carga de la deuda externa de los países en desarrollo;

35. Expresamos, a este respecto, nuestro agradecimiento a los países desarrollados que han acordado y cumplido el objetivo de dedicar el 0,7% de su producto nacional bruto a la asistencia oficial global para el desarrollo, y pedimos a los países desarrollados que todavía no lo hayan hecho que redoblen sus esfuerzos para lograr lo antes posible el objetivo acordado del 0,7% y, dentro de dicho objetivo, cuando así se haya acordado, asignar del 0.15% al 0,20% de su producto nacional bruto a los países menos adelantados;

36. Pedimos a la comunidad internacional que apoye resueltamente la erradicación de la pobreza, y observamos con agrado las consultas que está celebrando el Secretario General acerca del establecimiento de un fondo de solidaridad mundial para la erradicación de la pobreza a fin de financiar y poner en práctica, entre otras cosas, las políticas y los programas sociales del Programa de Hábitat para hacer frente a los problemas que entrañan la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible en los países en desarrollo, especialmente en los menos adelantados, teniendo presente que las contribuciones a ese fondo han de ser voluntarias;

37. Resolvemos contribuir a que se tome conciencia de los problemas y las soluciones de los asentamientos humanos mediante una difusión íntegra y abierta de la información, y nos comprometemos a renovar y fomentar la voluntad política a todos los niveles;

38. Resolvemos también habilitar a los pobres y a los vulnerables, entre otras cosas fomentando una mayor seguridad de la tenencia y permitiendo un mejor acceso a la información y a las buenas prácticas, incluido un mejor conocimiento de los derechos reconocidos por la ley. Nuestro objetivo es elaborar políticas concretas para erradicar la creciente pobreza urbana;

13 *Ibid.*, Párr.119 e)

39. Resolvemos además habilitar a las autoridades locales, a las organizaciones no gubernamentales y a otros asociados en el Programa de Hábitat, dentro del régimen jurídico de cada país y de acuerdo con sus condiciones, para desempeñar un papel más eficaz en el suministro de viviendas y en el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. Esto puede lograrse mediante una descentralización eficaz, cuando proceda, de las responsabilidades, la gestión de políticas y la adopción de decisiones, así como recursos suficientes, incluso, cuando sea posible, otorgando facultades de recaudación de ingresos a las autoridades locales, mediante la participación y la democracia local, y mediante la cooperación y las asociaciones internacionales. En particular, debe garantizarse un papel efectivo de las mujeres en la adopción de decisiones del gobierno local, si es necesario mediante mecanismos apropiados. En este contexto, acordamos intensificar nuestro diálogo, siempre que sea posible, inclusive mediante la Comisión de Asentamientos Humanos, en relación con todas las cuestiones correspondientes a la descentralización eficaz y al fortalecimiento de las autoridades locales, en apoyo de la ejecución del Programa de Hábitat, de conformidad con el marco jurídico y las políticas de cada país;

40. Instamos a las autoridades de áreas metropolitanas a elaborar mecanismos y a fomentar, según proceda, instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, de planificación y coordinación, con el fin de lograr ciudades más equitativas, ordenadas y funcionales;

41. Resolvemos fomentar la capacidad y crear redes que permitan a todos los asociados desempeñar un papel eficaz en la oferta de vivienda y en el desarrollo de los asentamientos humanos. La gestión de los procesos de urbanización exige instituciones públicas sólidas y responsables capaces de proporcionar un marco eficaz en el que todo el mundo tenga acceso a los servicios básicos. Es preciso que el fomento de la capacidad se oriente a apoyar, entre otras cosas, la descentralización y los procesos de participación general en la gestión urbana. También nos comprometemos a fortalecer las instituciones y los marcos jurídicos que fomentan y posibilitan una participación amplia en la adopción de decisiones y en la ejecución de estrategias, políticas y programas relativos a los asentamientos humanos.

42. Reconocemos, valoramos y apoyamos el trabajo voluntario y el trabajo de las organizaciones comunitarias. Las prácticas voluntarias suponen una contribución importante al desarrollo de los asentamientos humanos, dado que ayudan a construir comunidades fuertes y unidas, y a desarrollar un sentido de solidaridad social, generando al mismo tiempo productos económicos importantes;

43. Nos comprometemos a mejorar la capacidad de prevención, preparación, mitigación y respuesta, con la contribución de redes de coordinación nacionales e internacionales, con el fin de reducir la vulnerabilidad de los asentamientos humanos a los desastres naturales y los causados por el ser humano y a ejecutar programas eficaces después de los desastres en los asentamientos humanos afectados para, entre otras cosas, satisfacer las necesidades inmediatas, reducir los riesgos de futuros desastres y hacer que los asentamientos humanos reconstruidos sean accesibles para todos;

44. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de la igualdad entre los géneros en el desarrollo de los asentamientos humanos y decidimos promover la igualdad entre los géneros y la habilitación de la mujer como método eficaz de combatir la pobreza y de estimular el desarrollo de asentamientos humanos realmente sostenibles. Nos comprometemos además a formular y fortalecer políticas y prácticas que promuevan la participación cabal y en pie de igualdad de las mujeres en la planificación y la adopción de decisiones sobre asentamientos humanos;

45. También nos comprometemos a fortalecer los mecanismos financieros existentes y a determinar y elaborar enfoques innovadores adecuados de financiación en materia de vivienda y de desarrollo de asentamientos humanos a todos los niveles. Además, decidimos seguir realizando reformas legislativas y administrativas para proporcionar a las mujeres acceso pleno e igualitario a los recursos económicos, así como al derecho a heredar y a poseer tierras y otras propiedades, al crédito, a los recursos naturales y a la tecnología apropiada, y para garantizar el derecho a la seguridad de la tenencia y a la concertación de acuerdos contractuales. Decidimos promover un acceso mayor y en condiciones de igualdad para todos a una financiación abierta, eficaz, efectiva y adecuada de la vivienda; apoyar los mecanismos de ahorro en el sector no estructurado, cuando proceda; y fortalecer los marcos reglamentarios y jurídicos y la capacidad de gestión financiera a todos los niveles que corresponda;

46. Resolvemos fomentar el mejoramiento de los tugurios y la regularización de los asentamientos de ocupantes ilegales, dentro del marco jurídico de cada país. En particular, reiteramos el objetivo 'de la iniciativa de "Ciudades sin Tugurios" de mejorar apreciablemente la vida de como mínimo 100 millones de habitantes de tugurios para 2020;

47. Afirmamos que, para que los pobres puedan adquirir viviendas, es necesario fomentar la cooperación entre los países para popularizar el empleo de materiales de construcción sostenibles y adecuados de bajo costo y de la tecnología apropiada para la construcción de casas y servicios eficaces de bajo costo que estén al alcance de los pobres, especialmente en tugurios y asentamientos no estructurados;

48. Resolvemos intensificar los esfuerzos encaminados a incluir a los países con economías en transición en el sistema de cooperación multilateral para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, creando el apoyo para que esos países determinen un nivel adecuado de descentralización en la gestión de los asentamientos humanos de la ciudad y el campo. Reiteramos nuestro compromiso de incorporar en esos esfuerzos a las instituciones financieras de las Naciones Unidas, a las fundaciones internacionales y nacionales, al sector privado y a otros asociados en el Programa de Hábitat;

49. Tomamos nota con satisfacción de que se están formulando políticas de vivienda en muchos países. Resolvemos realizar las reformas legislativas y administrativas necesarias para apoyar los esfuerzos individuales y colectivos de las personas para construir viviendas asequibles, planificar activamente la oferta de terrenos, fomentar el funcionamiento eficaz de los mercados y la administración de bienes raíces, erradicar las barreras jurídicas y sociales que limitan el acceso igualitario y equitativo a la tierra y garantizar la protección jurídica de la igualdad entre los hombres y las mujeres en materia de derechos a la tierra y a la propiedad. En la ejecución de lo anterior, reconocemos la necesidad de fomentar decididamente el acceso a viviendas asequibles y servicios básicos para las personas sin hogar, evitando desalojos forzosos contrarios a la ley y facilitando el acceso de todas las personas, en particular los grupos pobres y vulnerables, a la información sobre la legislación inmobiliaria, incluidos todos los derechos de que gozan y los recursos de que disponen cuando se violan dichas leyes. A este respecto, tomamos nota con aprecio del enfoque y las actividades iniciales de la Campaña Mundial de Seguridad de la Tenencia y les prestamos nuestro apoyo;

50. Consideramos que la ejecución del Programa de Hábitat es parte integral de la lucha general para erradicar la pobreza. La ejecución del Programa de Hábitat y el logro del desarrollo sostenible están íntimamente vinculados y son interdependientes, y el desarrollo de los asentamientos humanos es un factor fundamental del desarrollo sostenible. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se celebrará en Johannesburgo (Sudáfrica) del 2 al 11 de Septiembre de 2002 proporcionará una buena oportunidad para proseguir e intensificar esta relación;

51. Resolvemos redoblar los esfuerzos para que el gobierno de las ciudades y otros asentamientos humanos sea transparente, serio, responsable, justo, eficaz y eficiente. Reconocemos que la buena gestión de los asuntos públicos, dentro de cada país y en el plano internacional, es esencial para hacer frente al problema de la pobreza urbana y al de la degradación del medio ambiente y para aprovechar las oportunidades que puede abrir la

mundialización. Las ciudades necesitan planteamientos y metodologías concretos para mejorar la gestión de los asuntos públicos, para planificar y actuar con un criterio estratégico a fin de reducir la pobreza urbana y la exclusión social, para mejorar la condición económica y social de todos los ciudadanos y para proteger el medio ambiente de manera sostenible. En este contexto, señalamos la importancia que reviste promover medios de vida sostenibles por conducto de la enseñanza y la formación, especialmente para los grupos pobres y vulnerables;

52. La pandemia del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) se ha desarrollado de manera mucho más rápida y drástica de lo que se pudo haber previsto en Estambul. Resolvemos intensificar los esfuerzos a los niveles internacionales y nacional-contrá el VIH/SIDA y, en particular, formular y aplicar políticas y medidas adecuadas para hacer frente a los efectos del VIH/SIDA en los asentamientos humanos. Reconocemos el problema que tienen las víctimas del VIH/SIDA para acceder a los recursos financieros para la vivienda y la necesidad de encontrar soluciones de vivienda para alojar a esas personas, especialmente a los huérfanos y a los enfermos terminales;

53. Resolvemos intensificar los esfuerzos para promover el papel de la juventud en la sociedad civil y para aumentar la cooperación con los parlamentarios en el desarrollo de los asentamientos humanos;

54. Resolvemos también promover medidas más enérgicas contra la delincuencia y la violencia urbana, en particular la violencia contra las mujeres, los niños y las personas de edad, mediante una respuesta coordinada a todos los niveles, de acuerdo, según proceda, con planes integrados de acción para la prevención de la delincuencia. Esos planes podrían incluir un diagnóstico de los fenómenos delictivos, la identificación de todos los interlocutores pertinentes en el ámbito de la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, el establecimiento de mecanismos de consulta para idear una estrategia coherente y la elaboración de soluciones posibles para esos problemas;

55. Resolvemos además ocuparnos seriamente de los problemas planteados en los asentamientos humanos por las guerras, los conflictos, los refugiados y los desastres imputables a los seres humanos, y nos comprometemos, mediante mecanismos mejorados de cooperación internacional, a apoyar a los países tras los conflictos y los desastres, concediendo especial importancia al suministro de vivienda y otros servicios básicos, principalmente para los grupos vulnerables, los refugiados y las personas desplazadas en el interior de sus países, así como a facilitar la restauración de la seguridad de la tenencia y de los derechos de propiedad;

56. Resolvemos adoptar nuevas medidas efectivas para eliminar los obstáculos que impiden la plena ejecución del Programa de Hábitat, así como los obstáculos para el ejercicio de los derechos de los pueblos que viven bajo ocupación colonial y extranjera, que son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y deben ser combatidos y eliminados;

57. Resolvemos también ampliar y reforzar la protección de los civiles de conformidad con el derecho internacional humanitario, en particular con el Convenio de Ginebra relativo a la

protección de personas civiles en tiempo' de guerra, de 12 de agosto de 1949 (14), incluido su artículo 49;

58. Resolvemos fortalecer la cooperación internacional, incluso en cuanto a la distribución de la carga que soportan los países que acogen refugiados, y la coordinación de la asistencia humanitaria que se presta a esos países, y ayudar a todos los refugiados y desplazados a regresar voluntariamente a sus hogares en condiciones de seguridad y dignidad y a reintegrarse sin problemas en sus respectivas sociedades;

59. Resolvemos fomentar el acceso al agua potable para todos y facilitar la prestación de servicios de infraestructura básicos y urbanos, como el saneamiento adecuado, la gestión de desechos y el transporte sostenible, que sean integrales y accesibles para todos, incluso para las personas con discapacidad. Con este fin, necesitamos promover una gestión transparente y responsable de los servicios públicos, así como asociaciones con el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro para la prestación de esos servicios;

60. Nos comprometemos a intensificar los esfuerzos para mejorar las prácticas de planificación y ordenación ambiental sostenible, y para fomentar modalidades sostenibles de producción y consumo en los asentamientos humanos de todos los países, en particular de los países industrializados. Deberían adoptarse más sistemáticamente, a todos los niveles, enfoques integrados de las cuestiones sociales, económicas y ambientales. El Programa 21 y las iniciativas locales del Programa 21 constituyen una importante contribución a ese proceso;

61. Reiteramos la necesidad de integrar el proceso local del Programa 21, como se mencionó anteriormente, en el plan de acción mundial para la ejecución del Programa de Hábitat. Deberían armonizarse los objetivos, las políticas y las estrategias de ambos procesos con el fin de fomentar la planificación y la gestión urbanas sostenibles;

62. Reiteramos también que los gobiernos, las autoridades locales y otros asociados en el Programa de Hábitat deberían vigilar y evaluar periódicamente sus propias actuaciones y que, en la ejecución del Programa de Hábitat, los gobiernos a todos los niveles deberían determinar y difundir las mejores prácticas y aplicar indicadores de desarrollo relativos a la vivienda y los asentamientos humanos. Con ese fin, necesitamos fortalecer la capacidad de todos los asociados en el Programa de Hábitat para tramitar y analizar información, así como para comunicarse entre sí;

63. Otro objetivo es traducir las mejores prácticas en políticas y posibilitar su emulación. A este respecto, la comunidad internacional debería garantizar la estructuración y difusión efectivas de prácticas y políticas de eficacia comprobada;

64. Reconociendo que los que viven en la pobreza son de hecho ricos en facultades innovadoras y que el micro crédito desempeña un papel importante en la eliminación de la pobreza y en el mejoramiento de los asentamientos humanos y, en vista del éxito obtenido por algunos países en esta esfera, instamos a los gobiernos, dentro de su régimen jurídico, y a las instituciones financieras nacionales e internacionales, a que fortalezcan los marcos institucionales por los que sería posible hacer llegar el micro crédito, sin garantías ni fianza, a los que viven en la pobreza, particularmente a las mujeres;

14 Naciones Unidas, Recueil des Traités, vol. 75, No. 973

65. Reiteramos que la cooperación internacional cobra una mayor importancia y Significado habida cuenta de las tendencias recientes hacia; una mayor mundialización e interdependencia en la economía mundial. Es necesario contar con la voluntad política de todos los Estados y adoptar medidas concretas a nivel internacional, incluso entre ciudades, para inspirar, promover y fortalecer formas existentes e innovadoras de cooperación y asociación, coordinación a todos los niveles y aumento de las inversiones de todas las fuentes, incluido el sector privado, con el fin de contribuir eficazmente al mejoramiento de las condiciones de la vivienda, especialmente en los países en desarrollo. A este respecto, decidimos también prestar especial atención a las ciudades y otros asentamientos humanos en medios naturales críticos, tales como zonas áridas y semiáridas, con el fin de proporcionar asistencia y apoyo para su desarrollo;

66. Confirmamos nuevamente el papel de la Comisión de Asentamientos Humanos y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en las actividades de fomento, promoción, vigilancia y evaluación de los progresos realizados en el cumplimiento de los objetivos de una vivienda adecuada para todos; basado en la seguridad jurídica de la tenencia y el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en todos los países, así como su papel en la combinación de las mejores prácticas, la aplicación de políticas y la recopilación de leyes y planes de acción con el fin de seleccionar ciudades modelo para las dos campañas mundiales y fortalecer el debate normativo (15) y las medidas operacionales sobre cuestiones importantes de los asentamientos humanos, entre otras cosas mediante la publicación oportuna y periódica de los principales informes mundiales. También apoyamos el establecimiento del sistema de gestión de tareas para el Programa de Hábitat, destinado a permitir mejor vigilancia y refuerzo mutuo de las medidas adoptadas por los organismos internacionales en apoyo de la ejecución del Programa de Hábitat;

67. Reafirmamos nuestro respaldo a la cooperación internacional como elemento fundamental para aplicar la Declaración de Estambul y ejecutar el Programa de Hábitat A este respecto, invitamos al Secretario General a que informe a la Asamblea General, en su quincuagésimo sexto periodo de sesiones, sobre las posibilidades de revisar y fortalecer el mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y la condición, el papel y la función del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), de conformidad con las decisiones pertinentes de la Asamblea General, del Consejo Económico Social y de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (16)

68. Acordamos examinar periódicamente la futura ejecución del Programa de Hábitat con el fin de evaluar los progresos y de considerar nuevas iniciativas

15 El término "norma" se refiere a normas, directrices o principios generalmente aceptados, y no debería considerarse que esas normas se aplicarán mediante instrumentos jurídicos vinculantes.

16 Véanse Resoluciones 51/177, de 16 de diciembre de 1996, y 53/242, de 28 de julio de 1999; conclusiones convenidas de la serie de sesiones de coordinación del Consejo Económico y Social de 2000 [véase Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto periodo de sesiones: Suplemento No. 3 (A/55/3/Rev. I, Cap. V)], y párrafos 224 y 229 del Programa de Hábitat.

8.7. Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda de la III Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Bibliografía

"En el Umbral del siglo XX", Banco Mundial, 2000. Madrid: Ediciones Mundiprensa, pp. 126-139.

Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, "Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la era de la Información", Madrid: Editorial Taurus, Cap. IX. Las ciudades en la escena internacional, pp. 317-338.

(Belil, M., Borja, J., De Forn, M., 1992; Veltz, P., 1995; Ascher, F., 1995; Borja, J., 1996b; Belil, M., Borja, J. et alia, 1988; Soldatos, P., 1995; Camagni, R., 1993; Savitch, H. V., 1996; Hall, P., 1996; La Terra, n. 1, 1995.)

(Buursink, J., 1994; Dunford, M. y Kafkalas, G., 1992; Dupuy, 1991; Camangi, R., y Gibelli, M. C., 1994; Cohen, M. A., Ruble, A., Tulchin, J. S., Garland, A. M., 1996; Cohen, M. A., 1996a; Cohen, M. A. et alia, 1991; Cohen, M. A., 1996b; Belil, M., Borja, J., de Forn, M., 1992; Morandi, C., 1994; De Queiroz, L. C., 1994; Curti, F., Diappi, L., 1992; L'Événement Européen, 1993; Landáburu, \, 1993; Neuschwader, C., 1993.)

(*International Social Science Journal* 1996; Wilhelm, J., 1996; Cohen, M. A., 1996b; World Federation of the United and Twinned Towns - UTO, 1994, IULA, 1995.)

Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, "Local y Global, La Gestión de las Ciudades en la era de la Información", Madrid; Editorial Taurus, pp. 139-165. Cap. V. Las ciudades como actores políticos.

Daniel Hiernaux Nicolas (**), 1989, en Aguilera, Manuel, et al, "Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX", México: UAM, Xochimilco, pp. 83-89.

Bibliografía del tema: 8.4.1. Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política

Adrián Guillermo Aguilar, 1987, "Planificación urbana. Hacia un enfoque de economía política", Revista Interamericana de Planificación, Vol. XXI, Nos. 83-84, septiembre-diciembre., pp. 43-54

Banfield, E.G., Ends and means in planning, 1959, en "A reader in planning' theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, 1973a.

- Beauregard, R.A., Planning in an advanced capitalist State, en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions", R. W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.), The Center for Urban Policy Research, New Jersey, 1978.
- Bell, W.S., Tilting at windmills. Considerations on the nature of the State. Occasional Paper No. 40, Department of Geography, University College London, England, 1982.
- Bolan, R. S., Community decision behaviour: the culture of planning, 1969, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, 1973a.
- Bruton, J.M., The spirit and purpose of planning, Hutchinson and Co., London, 1978.
- Castells, M., The urban question. A Marxist approach, Edward Arnold Publishers Ltd., London, 1977.
- Castells, M., City, class and power, the MacMillan press Ltd., London, 1978. CHADWICK. G., A system view of planning, Pergamon Press. England, 1971.
- Cherry, G.L, The development of planning thought, en "The spirit and purpose of planning", J.M. Bruton (Ed.), Hutchinson and Co. Publishers Ltd., London, 1974.
- Davidoff, P., Advocacy and pluralism in planning, 1965, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), Pergamon Press, U.K., 1973a.
- Davidoff, P. y Reiner, LA., A choice theory of planning, 1962, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, U.K., 1973a
- Dear, M. Y Scott; A. (Eds.), Urbanizations and urban planning in capital 1st Society, Methuen and Co. Ltd., 1981, USA.
- Dror, Y., The planning process: a facet design. 1963, en "A reader to planning theory", A. Faludi (Ed.), Pergamon Press, U.K., 1973a.
- Dunleavy, P., Urban political analysis, the Macmillan Press Ltd., London, 1980.
- Eversley, D., The planner in society. The changing role of a profession, Faber and Faber Ltd., London, 1973.
- Fanstein, N. y Feinstein, S., New debates in urban planning: the impact of Marxist theory within the United States, en "Critical readings in planning theory, Ch. Paris (Ed.), pergamon Press, 1982.
- Faludi, A. (Ed.), A reader In planning theory, pergamon Press, U.K., 1973a. FALUDI, A., Planning theory, pergamon Press, primera edición, 1973b.
- Foley, D.L., ¿British town planning: one ideology or three? 1960, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.),, pergamon Press, 1973.

Friedmann, J., A conceptual model for the analysis of planning behaviour, 1967, en "A reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), 1973a.

Friedmann, J., Innovation, flexible response and social learning: a problem in the theory of meta-planning, en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions", R.W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.), Center for Urban Policy Research, New Jersey, 1978.

Gans, H., People and plans. Essays on urban problems and solutions, Basic Books Inc., Publishers, New York, 1968.

Gilbert, A., Planning, invasions and land speculation. The role of the State in Venezuela, en Third World Planning~ Review, Vol 6, No. 3, agosto, 1984.

Glass, R. The evaluation of planning: some sociological considerations, en "Reader in planning theory", A. Faludi (Ed.), pergamon Press, U.K. 1959.

Godschalk, D.R., Planning in America. Learning from turbulence, 'American Institute of Planners, USA, 1974.

Hall, P., Planning: a geographer's view. en "Resources and planning", 8. Goodall y A. Kirby (Eds.), Pergamon press Ltd., England, 1979.

Harloe, M. Marxism, the State and the urban question: critical notes on two recent French theories. en "State and economy in contemporary capitalism", C. Crouch (Ed.). -Croom Helm, London. 1979.

Harvey, D. Social justice and the city. Eduard Arnold- Publishers Ltd., London. 1973.

Harvey, D. The marxian theory of the State. Antipode; Vol. B. No. 2. mayo. 1976.

Harvey, D. On planning the ideology of planning. en "Planning theory in the 1980s. A search for future directions". R.W. Burchell y G. Sternlieb (Eds.). Center for Urban Policy Research. New Jersey, 1978.

Healey, P. et al. (Eds.). Planning theory. Prospects for the 1980s, Pergamon Press, 1982.

Kirk, G. Urban planning in capitalist society, Croom-Helm. Ltd., London. 1980.

Lojkine, J. Contribution to a marxist theory of capitalist urbanization, en "Urban sociology: critical essays", C. Pickvance (Ed.). Tavistock. London. 1976.

MacDougall, G. Theory and practice: a critique of the political economy approach to planning, en "Planning theory. Prospects for the 1980s". P. Healey et al. (Eds.), Pergamon Press. 1982.

McLaughlin, B.J. Urban and regional planning. A systems approach. Faber and Faber Ltd. Great Britain, 1969.

Pahl, R.E. Whose city? And other- essays on sociology and planning. Longman London. 1970.

- Paris, CH-. (Ed.), *Critical readings in planning theory*. Pergamon Press, 1982.
- Preteiceille, E., *Urban planning: the contradictions of capitalist urbanization*, en *Antipode*. Vol. 8, No. 1. marzo. 1976.
- Rose, A.E., *Philosophy and purpose of planning*. en "The spirit and purpose of planning". J.M. Bruton (Ed.). Hutchinson and Co., London. 1974.
- Roweis, S.T., *Urban planning in early and late capitalist societies: outline of a theoretical perspective*. en "Urbanization and urban planning in capitalist society". M. Dear y A. Scott (Eds.). Methuen and Co. Ltd. USA, 1981.
- Saunders, P., *Social theory and the urban question*, Hutchinson Co. Publishers Ltd., London, 1981.
- Scott, A. y Roweis, S., *Urban planning in theory and practice: a reappraisal*, en *Environment and Planning*. No. 9, 1977, pp. 1077-1111.
- Simmie, J.M., *Citizens in conflict. The sociology of town planning*. Hutchinson and Co. Publishers Ltd., London. 1974.
- Webber, M., *Comprehensive planning and social responsibility: towards an AIP consensus on the profession's roles and purposes*, en "A reader in planning theory". A. Faludi (Ed.). Pergamon Press. U.K. 1973a.

Bibliografía del tema 8.4.2. Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano

- Emilio Duhau, 2000, "Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano", en Iracheta, Alfonso y Martín O. Smolka, *Los pobres de la ciudad y la tierra*, México; El Colegio mexicano- Lincoln Institute of Land Policy. Pp. 181-196.
- Azuela, Antonio (1989), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México.
- (1998), "Planeación urbana y reforma municipal", en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- Borja, J. y M. Castells (1997), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, UNCHS.
- Duhau, Emilio (1995), "Estado de derecho e irregularidad urbana", *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 1, enero-marzo.
- Garza, Gustavo (1998), "Normatividad urbanística virtual en la Ciudad de México", en G. Garza y A. Rodríguez (comps.), *Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México.
- Harvey, David (1977), *Urbanismo y desigualdad social*, México, Siglo XXI.

Judge, D., G. Stoker y H. Wolman (eds.) (1995), *Theories Of urban politics*, Londres, Sage.

Pirez, Pedro (1994), *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina. CENTRO.

Plotkin, Sidney (1987), "Property, policy and politics. Towards a theory of urban land-use conflict", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, núm. 3.

Singer, Paul (1996), *Um governo de esquerda para todos*, Sao Paulo, Editora Brasiliense.

Wario Hernández, Esteban (1998), "Limitaciones de la reglamentación urbanística en el área metropolitana de Guadalajara", en G.

"Desarrollo sostenible en un mundo dinámico", Banco Mundial 2003, Washington: Banco Mundial, Mundiprensa Libros, S.A., pp. 107-133.

Resolución aprobada por la Asamblea General sobre la Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. 6a. sesión plenaria 9 de junio de 2001.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA

DEPENDENCIA: COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ASEAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRESTADOR DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN: DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNAM

NOMBRE DEL DIPLOMADO: DIPLOMADO EN VIVIENDA

NO. MÓDULO: VIII

NO. HORAS: 20

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESUS ÁLVAREZ FLORES

PERIODO DEL: 10 AL 19 DE NOVIEMBRE DE 2005 HORARIO: 9:00 A 12:00 LOS DIAS JUEVES Y VIERNES Y DE 9:00 A 13:00 HORAS LOS SÁBADOS

OBJETIVO ESPECIFICO DEL MODULO: CONOCER LAS BASES TEÓRICAS DE LA PLANIFICACIÓN ASÍ COMO LOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL, ASÍ COMO LOS OBJETIVOS, ALCANCES Y ACTORES DE LA MISMA.

CONTENIDO PROGRAMÁTICO	ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE	TÉCNICA	TIEMPO	PRODUCTOS PARA EVALUACIÓN FORMATIVA
8. FUTURO DE LA CIUDAD -PROSPECTIVA- 8 1 El proceso de urbanización 8 1 1 El dinamismo de las ciudades, motor del crecimiento 8 1.2 La internacionalización de las ciudades sistema urbano, flujos y redes 8 2 El papel del Estado en la planificación 8 2 1 Las ciudades como protagonistas de nuestra época 8 2 2 Las Ciudades y su gobierno 8 3 Desarrollo Regional y Urbano Apuntes sobre la evolución histórica de la ideología del Estado Mexicano 8 4 La planificación urbano-regional Teorías, métodos y enfoques 8 4 1. Planificación urbana Hacia un enfoque de economía política 8 4.2 Doctrinas de planeación y gestión del desarrollo urbano 8 5 Planificación y desarrollo, Objetivos, alcances y actores 8 5.1 Cómo sacar el máximo provecho de las ciudades 8 5.2 Construcción de grupos representativos 8 5 3 Equilibrio de intereses 8 5 4. Inclusión y acceso a los activos 8 5 5. Instituciones para un Desarrollo Urbano Sustentable	El Módulo se realizará mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora Al final de cada sesión se tendrá un lapso de aprox. 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.	Explicativa Lluvia de ideas Trabajo individual Corrillos	20 horas de exposiciones	Se pedirá a los participantes que participantes desarrollen un artículo de investigación relativo a los temas tratados Se pedirá que sea mínimo 5 cuartillas, con tablas y cuadros así como planos si es necesario Se tomará en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia Y su participación individual.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
III LEGISLATURA

DEPENDENCIA: COMISIÓN DE VIVIENDA DE LA ASEAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PRESTADOR DE SERVICIOS DE CAPACITACIÓN: DIVISIÓN DE EDUCACIÓN CONTINUA DE LA FACULTAD DE INGENIERÍA DE LA UNAM

NOMBRE DEL DIPLOMADO: DIPLOMADO EN VIVIENDA

NO. MÓDULO: VIII

NO. HORAS: 20

NOMBRE DEL CAPACITADOR: ING. ARQ. J. JESUS ÁLVAREZ FLORES

PERIODO DEL: 10 AL 19 DE NOVIEMBRE DE 2006 HORARIO: 9:00 A 12:00 LOS DIAS JUEVES Y VIERNES Y DE 9.00 A 13:00 HORAS LOS SÁBADOS.

OBJETIVO ESPECIFICO DEL MODULO: CONOCER LAS BASES TEÓRICAS DE LA PLANIFICACIÓN ASÍ COMO LOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN URBANO-REGIONAL, ASÍ COMO LOS OBJETIVOS, ALCANCES Y ACTORES DE LA MISMA.

CONTENIDO PROGRAMÁTICO	ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE	TÉCNICA	TIEMPO	PRODUCTOS PARA EVALUACIÓN FORMATIVA
<p>8 6 Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio (Hábitat II)</p> <p>8 7 Sesión de conclusiones y recomendaciones con la participación de un experto en el tema, que será invitado por la Comisión de Vivienda</p> <p>Bibliografía</p> <p>Carta descriptiva del Módulo</p>	<p>El Módulo se realizará mediante sesiones interactivas apoyadas con presentaciones de imágenes de computadora</p> <p>Al final de cada sesión se tendrá un lapso de aprox. 20 minutos para aclaraciones y preguntas y respuestas</p> <p>Además, se tendrá como apoyo visual durante todo el curso una exposición de cartas de usos del suelo de distintas ciudades del país.</p>	<p>Explicativa</p> <p>Lluvia de ideas</p> <p>Trabajo individual</p> <p>Cornillos</p>	<p>20 horas de exposiciones</p>	<p>Se pedirá a los participantes que participantes desarrollen un artículo de investigación relativo a los temas tratados Se pedirá que sea mínimo 5 cuartillas, con tablas y cuadros así como planos si es necesario.</p> <p>Se tomará en cuenta en la evaluación final de los participantes su asistencia Y su participación individual</p>