

La reforma urbana en América Latina

MARCOS KAPLAN

(Primera parte)

INTRODUCCION

Este trabajo intenta explorar, en primera aproximación, la naturaleza, el contenido, el alcance de la legislación sobre reforma urbana que se ha propuesto o tratado de aplicar en diversos países latinoamericanos y en épocas recientes o actuales, haciéndose hincapié en sus aspectos institucionales y jurídicos y en su capacidad de respuesta a los problemas generados por el crecimiento demográfico y por la urbanización acelerada e hipertrofiada.

El tratamiento del problema se ve dificultado por el modo tardío e incompleto en que los intentos de políticas urbanas en general, y de reforma urbana en particular, han ido emergiendo en los países latinoamericanos; por la resistencia o la incapacidad de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos para asumir en plenitud y con eficacia sus responsabilidades al respecto; por la dedicación al tema, reducida a un número restringido de especialistas y políticos; por la escasez de bibliografía adecuada

Nota: En este amplio ensayo se intenta una caracterización y un análisis de conjunto de los problemas de la reforma urbana en América Latina y se examinan detalladamente las experiencias de Colombia, Bolivia y Cuba. El análisis de estos tres casos, que constituye la segunda parte del ensayo, se publicará en el número de julio de 1972 de *Comercio Exterior*. (N. de la R.)

y de discusión sistemática sobre los objetivos, los alcances y los problemas implicados.¹

La especificidad del tema exige comenzar por algunas consideraciones generales que proporcionen elementos para el enfoque, el encuadre analítico y la evaluación crítica de dicha legislación. A continuación se procederá a presentar una tipología simplificada que permita incluir y discutir en dos grandes categorías la variedad de principios, normas e instrumentos aplicados a la operación gubernamental sobre los problemas urbanos de América Latina. Ambas categorías generales serán luego exploradas en sus supuestos, sus intenciones, sus lineamientos y sus efectos, con especial referencia a sus principales manifestaciones concretas.

EL PROCESO DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

El carácter novedoso de los intentos de reforma urbana propuestos o aplicados en diversos países latinoamericanos, su surgimiento, sus modalidades y sus alcances, no serían comprensibles si no se comenzara por un escueto examen de la proble-

¹ Uno de los escasos trabajos sobre el tema es Jorge E. Hardoy y Oscar A. Moreno, *Teoría y práctica de la reforma urbana en América Latina*, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Di Tella, Buenos Aires, octubre de 1971 (edición dactilografiada).

mática a la que han pretendido dar respuesta, la vinculada con los factores, los caracteres y las consecuencias del proceso de urbanización.

La estructura y la dinámica de la urbanización parecen interrelacionarse con las otras configuraciones y procesos de tipo socio-económico, cultural-ideológico, político, en las diferentes etapas de desarrollo de los países latinoamericanos, y con los modos correlativos de inserción de aquéllos en el sistema internacional.

A partir de la etapa colonial, de la que se hereda un esquema de urbanización y de distribución espacial con notable capacidad de perduración, el proceso urbano progresa cada vez más, pero no como concomitante o consecuencia de un desarrollo autónomo y autosostenido y de una industrialización integrada. Aquél aparece, por el contrario, como resultado y parte de un modelo de crecimiento dependiente, basado en la producción primario-exportadora, primero, en el que luego se injerta el tipo de industrialización sustitutiva de importaciones.

Se configura así un proceso y un sistema urbanos cuyos factores más significativos en el período contemporáneo parecen haber sido: 1) la alta tasa de crecimiento demográfico; 2) las migraciones (internacionales, nacionales internas, intralatinamericanas); 3) la acción expelente de las atrasadas estructuras rurales; 4) la fuerza de atracción de los nuevos focos industriales; 5) la universalización de la cultura urbana; 6) las crecientes expectativas de acceso a la ocupación, al ingreso, al *status*, al consumo de bienes y servicios; y 7) el intervencionismo estatal.

En este marco se insertan y se refuerzan las tendencias a la densificación de áreas periféricas del continente alrededor de las principales ciudades; a la dinámica expansiva de las mismas más en relación con el exterior que con el *hinterland* regional y nacional; al surgimiento de la típica gran ciudad principal, concentradora de población y de funciones, de recursos y de poder; el carácter autosostenido y autoacumulativo de la concentración urbana y metropolitana y del desequilibrio entre las regiones de cada país.

A la consideración de la *génesis* de la hipertrofiada urbanización contemporánea en la región debe acompañarse la referencia a sus principales *características y consecuencias*, entre las cuales es pertinente destacar las siguientes:

Las ciudades han crecido en número, en población y en tamaño, configurando una tendencia generalizada a la hipertrofia urbana. La población urbana crece más que la total; la de las metrópolis y ciudades de más de 100 000 habitantes más que la de las ciudades medianas y pequeñas. Este proceso ha determinado indudablemente elementos de crecimiento, cambio y modernización, configurados por: 1) la expansión de la industria y del sector terciario; 2) modificaciones sustanciales en las fuerzas, relaciones y estructuras sociales; 3) el aumento relativo de la movilidad social y el surgimiento de una estructura social más abierta y flexible; 4) la difusión del uso y del consumo de bienes y servicios propios de la vida urbano-industrial contemporánea; 5) mutaciones en la forma de sentir, pensar y vivir, en las motivaciones, aspiraciones, actitudes y metas de las mayorías nacionales; 6) la democratización en parte real y en parte formal, y 7) la conversión de las grandes ciudades en centros predominantes de poder político, de decisiones administrativas, de elaboración y difusión de cultura e ideologías.

El reconocimiento de los innegables aspectos positivos de la urbanización no excluye, sino que, por el contrario, impone la comprobación de sus contrapartidas negativas, que han contribuido a impedir la conversión del crecimiento en desarrollo y

que han determinado una modernización parcial, superficial y desequilibrada.

La urbanización se ha producido en el marco y como parte de un proceso de crecimiento dependiente, desigual y combinado. Ha revestido caracteres de espontaneidad, descontrol e irracionalidad. Ha adquirido un ritmo excesivo con relación al grado de desarrollo real y al crecimiento industrial. Ha incorporado elementos estructurales procedentes de diversos y a veces distantes contextos sociohistóricos, y favorecido el surgimiento de relaciones discontinuas y asistemáticas entre sectores del conjunto nacional y dentro de cada uno de ellos.

Los aumentos de población, de capacidad productiva, de ingreso y de poder han tendido a producirse casi exclusivamente en o alrededor de los centros urbanos más densamente poblados y desarrollados, las ciudades privilegiadas y las metrópolis internas, que ocupan una posición polar respecto al resto del sistema urbano y a la sociedad nacional. La insularidad urbana se instala en el vacío humano generalizado, las tierras de nadie que abarcan el resto del ámbito nacional, deshabitadas o apenas habitadas. La debilidad de la red urbana total y el sistema radial de comunicaciones contribuyen a reforzar esta disociación, y vuelven excepcional la conexión de otras zonas aisladas de mayor densidad. Las metrópolis internas y las grandes ciudades se constituyen, así, en oasis de progreso, modernidad y cosmopolitismo; refuerzan los agudos desniveles entre las regiones constitutivas del conjunto; operan en una función de colonialismo interno, dominando y explotando el *hinterland* subdesarrollado, pero como intermediarias a su vez del sistema de dependencia externa, centrado en las metrópolis de los países avanzados. Otros rasgos y efectos conexos se refieren a la limitación de las fronteras internas; al déficit de la ocupación efectiva y del control permanente del territorio total; a la marginalidad de regiones enteras, y a la inexistencia o retraso de la plena integración nacional.

La naturaleza y la dinámica de esta urbanización no han producido sus efectos distorsionantes y conflictivos sólo en términos de la sociedad nacional en su conjunto, sino también respecto a la propia estructura de las metrópolis internas y grandes ciudades. La urbanización sin correspondencia aproximada con el grado real de desarrollo y de industrialización integrada, ha contribuido a imponer límites al reajuste urbano de la población rural emigratoria e, incluso, de la población originariamente urbana en expansión. Han surgido así los graves problemas de exceso de mano de obra, de desniveles en la capacitación y en las aspiraciones, de adaptación defectuosa a las nuevas condiciones de vida urbano-industrial. Estos problemas básicos se han visto en parte compensados y en parte replanteados y reagrados en un nivel más alto por los mecanismos de ajuste relativo que han proporcionado las fuerzas y formas organizativas de la economía de las sociedades urbanas. Estas, como se ha indicado reiteradamente,² parecen ser: 1) la adaptación de las estructuras productivas, comerciales y de servicios a las nuevas condiciones (ocupación de mano de obra redundante por pequeñas y medianas empresas, artesanía, industria doméstica); 2) "sobreterciarización" (seudoterciario, terciario excesivo); 3) patrones familiares tradicionales de solidaridad y cooperación, y 4) expansión de la población marginal y submarginal.

Estos mecanismos ejemplifican, en el nivel de la problemática urbana, lo que parece ser una característica generalizada del proceso latinoamericano en los últimos decenios: la permeabili-

² Véase CEPAL, *El desarrollo social de América Latina en la posguerra*, Solar/Hachette, Buenos Aires, 1963, y *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

dad de la sociedad tradicional, nacional y urbana, que tolera la infiltración de elementos y componentes modernos, y establece así una precaria compatibilidad entre ambas esferas, situación dotada de alta explosividad potencial pero incapaz todavía, al parecer de generar la intensidad de tensiones, la multiplicación y articulación de sujetos y agentes de cambio capaces de operar una transformación estructural profunda. El desequilibrio permanente no se convierte en replanteo radical, ni produce opciones válidas y operativas, proyectos históricos inéditos, ni un nuevo equilibrio en un nivel superior.

Así, las metrópolis y ciudades privilegiadas suponen y abarcan una sociedad de masas con un alto componente de marginalidad urbana y rural. Sectores de las clases medias, y los grupos más fuertes y organizados de los trabajadores, presionan por un mayor grado de participación en los beneficios disponibles de la vida urbana e industrial, generalmente en un sentido de integración al *establishment*, más que en uno de cuestionamiento. Su presión se une a la de las masas marginales, para configurar una economía orientada hacia el consumo de tipo moderno, que excede las posibilidades de una estructura productiva retrasada y de una distribución regresiva del ingreso y del poder. El peso político de las masas urbanas, determinado por su número, su organización y su participación inducida o espontánea en los procesos y estructuras de poder (sindicalismo politizado, experimentos desarrollistas y populistas, proliferación de fuerzas de izquierda), llevan a los gobiernos a intentar la conciliación simultánea con las necesidades y reivindicaciones populares y con los intereses de los grupos dominantes y dirigentes, a través de políticas urbanas demagógicas, de parches y remiendos, en conflicto con cualquier posibilidad de política racional a largo plazo.

Finalmente, la urbanización excesiva con relación al grado real de desarrollo contribuye a determinar una dimensión hipertrofiada de los principales núcleos de poblamiento y el consiguiente aumento explosivo de necesidades sociales y de costos de mantenimiento y expansión de las ciudades. La insuficiencia de las respuestas al aumento de las demandas de servicios y obras públicas (infraestructura física y social) genera un rápido deterioro del medio urbano, que se vuelve cada vez más desfavorable y destructivo para la vida individual y la colectiva, para el trabajo, la productividad, las exigencias mínimas de una vida pasablemente urbana. El problema se agrava por las condiciones de tenencia concentrada y de uso incontrolado de la tierra. La concentración de la propiedad inmobiliaria urbana está determinada no solamente por los caracteres históricamente heredados de la tenencia de la tierra en América Latina, sino también por el sentido tradicionalista de su valoración y por su carácter, en condiciones de inestabilidad socioeconómica, de bien-refugio fundamental. La propiedad urbana, entonces, es objeto de especulación desenfrenada; de acaparamiento sin intención de edificar en ella o de darle destino productivo determinado; de utilización prematura e inadecuada, lo que acarrea la localización anárquica, la división irracional de los predios, los usos mezclados o antagónicos, la desorganización y derroche del espacio urbano y el encarecimiento de los servicios.

La gran ciudad latinoamericana se caracteriza, así, por la violencia y el desorden de su expansión demográfica y física. Crece irregularmente, se hipertrofia sin dirección, combina la excesiva densidad con la falta de verdaderos centros de estructura y de identidad. Las poblaciones excesivamente densas coexisten con otras visiblemente insuficientes. La dispersión refuerza el continuo aumento del costo de bienes y servicios por persona atendida. La urbanización no modifica ni destruye las fuerzas y las estructuras del atraso: se integra en ellas, las respeta y las refuerza.

LA REFORMA URBANA: CARACTERIZACION Y ELEMENTOS TIPOLOGICOS

Dada su aparición reciente, su reducido número y lo incipiente de sus manifestaciones, los motivos y objetivos aparentes y reales que se propone, la reforma urbana no puede menos que ser considerada parte integrante, manifestación concreta o modalidad especial de la política urbana, concebida como el conjunto de intervenciones, decisiones, actividades, instrumentos y normas por los cuales y a través de los cuales los estados de los países latinoamericanos han intentado e intentan operar respecto de los procesos de crecimiento urbano —sus causas, manifestaciones y efectos—, controlarlos, regularlos, dirigirlos o modificarlos en distinto grado.³

Como todo intento general o parcializado de intervención planificadora, una política de reforma urbana presenta las características siguientes:

1) Su necesidad surge de la insuficiencia comprobada de las acciones espontáneas de sujetos y agentes sociales operantes en el sistema nacional para el logro de una maximización que se considera deseable, lo cual justifica el desempeño por el Estado de un papel de arbitraje decisorio entre las fuerzas, poderes y objetivos en curso y/o en conflicto.

2) Incorpora como presupuesto e idea reguladora una cierta noción del progreso: ¿qué fuerzas, formas organizativas y resultados del proceso urbano deben ser admitidos, promovidos, modificados o reprimidos? ¿Con qué velocidad y en qué dirección? ¿A qué costos sociales? ¿Con qué grado de universalidad de beneficios y perjuicios, y para quiénes?

3) Supone, por lo tanto, un esquema dado de la sociedad, a mantener, a reformar o a modificar y remplazar, y fija los caminos y las formas de operación en función del proyecto fundamental de esa sociedad que se supone aceptado por ésta.

4) Busca siempre beneficiar subconjuntos (clases, grupos, sectores, ramas, regiones, instituciones) en el seno del conjunto social, de modo desigual con relación a los que resultan postergados o perjudicados.

5) Da prioridad a ciertos procesos y avances, elige polos o focos privilegiados para la formación e incremento de los productos y modificaciones que se consideran esenciales para la preservación, el mero crecimiento o el desarrollo estructural de la sociedad en cuestión, y selecciona los itinerarios de propagación de dichos productos y progresos en la sociedad global.

6) Aplica una estrategia, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones económicas, sociales, políticas, ideológicas y culturales, resultante en un programa mínimamente preciso como para ser guía efectiva de los órganos públicos de intervención y planeamiento, y de los destinatarios, sujetos, agentes, protagonistas, beneficiarios (sociedad nacional, subconjuntos, clases, grupos, sectores, regiones, instituciones).

7) Supone y exige, al menos en teoría, un grado mínimo de coherencia de las decisiones adoptadas, en cuanto objetivos y medios; recursos, instrumentos y etapas; tareas y responsabilidades de los principales sujetos y agentes sociales.

³ Véase a este respecto Jorge E. Hardoy, Raúl Basaldúa y Oscar Moreno, *Política de la tierra urbana y mecanismos para su regulación en América del Sur*, Editorial del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1969.

La variedad de fenómenos a considerar sugiere la conveniencia de formular una *tipología* simplificada, binaria, de las políticas y legislaciones de reforma urbana en América Latina. Cada uno de los dos tipos propuestos es, por necesidad, abstracto, en un sentido ideal-típico, respecto de los cuales, los fenómenos concretos a que se hará referencia tendrán un sentido de aproximación a las realidades existentes en los países latinoamericanos. La tipología tiene en cuenta los siguientes criterios clasificatorios: ¿Quién asume e intenta realizar la reforma urbana? ¿Qué se quiere reformar? ¿Para qué se quiere reformar? ¿Cómo se pretende ejecutar la reforma?

1) ¿Quién tiene el poder y, en consecuencia, puede diseñar y ejecutar la reforma urbana? Particularmente, ¿qué grupos, representantes de qué intereses, con qué enfoque político-ideológico y con qué capacidad organizativa se mueven, con qué estrategias y tácticas, hacia la realización de qué objetivos? ¿Cuál es la orientación fundamental de las clases y grupos en control del Estado? ¿Cuál es el grado de participación de las restantes clases y grupos en la formación y ejercicio del poder, y cuál es la congruencia de esta participación con la importancia y la fuerza reales de aquellas clases y grupos?

2) ¿Qué se quiere reformar, es decir, cuál es el objeto respecto del cual se quiere operar? Ello supone un diagnóstico de la cuestión urbana y sus problemas, una calificación de las fuerzas, estructuras y procesos que se consideran negativos o positivos para la estabilización de la sociedad tal como es, para la búsqueda de un cierto grado de crecimiento o para la imposición de cambios estructurales.

3) ¿Para qué se quiere la reforma urbana?, pregunta referida a los objetivos estratégicos y tácticos de la misma.

4) ¿Cómo se pretende realizar la reforma urbana? ¿Cuáles son o llegarán a ser sus métodos, técnicas, instrumentos a utilizar para enfrentar los problemas, remover los obstáculos, crear y usar los recursos (físicos, financieros, tecnológicos, humanos) en una dirección determinada?

En función del modo de plantear y de responder a estas cuatro preguntas básicas parece pertinente y viable una clasificación binaria en dos tipos polares: reforma urbana tradicional, convencional, aparente, en el marco de una política general de conservación del *statu quo*; y reforma urbana en sentido estricto, estructural, en el marco, como parte y como resultado, de un proyecto de transformación revolucionaria de la sociedad.

REFORMA URBANA APARENTE EN REGIMEN DE CONSERVACION DEL *STATU QUO*

La primera categoría a considerar abarca el continuo de normas, instrumentos y mecanismos que configuran políticas urbanas e intentos de reforma urbana de carácter superficial, marginal, preventivo, sustitutivos de la reforma urbana en sentido estricto, que emergen y operan en los marcos de un régimen de preservación del *statu quo*.

¿Quién promueve, instrumenta o controla la reforma urbana?

Este tipo de reforma urbana es total o primordialmente promovida, instrumentada o controlada por los integrantes y representantes de la *élite* oligárquica surgida en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos decenios. La misma apa-

rece como resultado de un proceso de ensamblamiento e integración creciente de viejos y nuevos grupos terratenientes, comerciales, financieros e industriales, de nivel socioeconómico superior, elementos de la alta clase media, la tecnoburocracia civil y militar, y las corporaciones multinacionales. La *élite* oligárquica se identifica con las fuerzas, estructuras y procesos que son causa y resultado de un modelo de desarrollo dependiente, desigual y combinado; promueven o aceptan sólo las formas de un crecimiento modernizante limitado, y se oponen resueltamente a toda posibilidad de modificaciones sustanciales que pueden configurar un auténtico proceso de desarrollo global. Las clases y grupos que presumiblemente deberían estar interesados en el desarrollo, el cambio, la democratización y la autonomía externa (empresariado industrial mediano y pequeño, clase media, profesionales y técnicos, trabajadores urbanos y rurales) se han caracterizado hasta hoy, en general, por el apaciguamiento, la debilidad, la falta de estrategia deliberada e independiente, la incapacidad para formular y ejecutar otro posible modelo operacional, aplicable al conjunto de la sociedad.

Estas fuerzas sociales se expresan y operan políticamente a través del sistema tradicional de partidos conservadores, reformistas, populistas, desarrollistas y de izquierda, de regímenes liberales o autoritario-verticales, y de la institucionalidad heredada, para la discusión de los problemas y la negociación de las soluciones en función de transacciones y alianzas de intereses sectoriales y particularistas y de objetivos limitados. La naturaleza y el comportamiento del Estado refleja y refuerza estas situaciones y tendencias.

El Estado⁴ ha emergido y se ha afirmado en las sociedades latinoamericanas como el único grupo organizado en institucionalizado con aptitud para el cumplimiento de tareas y logro de fines como los siguientes:

1) Preservación de las bases del sistema y obtención de estabilidad, crecimiento mínimo y modernización parcial para un capitalismo de desarrollo dependiente, desigual y combinado.

2) Ejercicio de una función supletoria para la atención de los problemas creados por nuevos procesos y desequilibrios internos y externos, y para la satisfacción de viejas necesidades incrementadas y de otras nuevas, que no encuentran solución ni satisfacción adecuadas a través del comportamiento espontáneo del mercado, de los grupos dominantes y de las empresas nacionales y extranjeras. La intervención estatal tiende a promover, regular y complementar los desfallecimientos, las insuficiencias o las ausencias de la iniciativa privada, nunca a reemplazarla.

3) Despliegue de políticas meramente compensatorias, anticíclicas y de crecimiento restringido.

4) Defensa de las clases dominantes tradicionales y nuevas, refuerzo y consolidación de su acumulación y poder, reconocimiento de la gran empresa como unidad fundamental de organización y acción socioeconómicas. Creación y mantenimiento de condiciones favorables a la vigencia de un compromiso social y político entre los distintos componentes del sistema de dominación y entre los pretendientes y detentadores de la hegemonía.

4 He desarrollado el análisis sobre la naturaleza y el papel del Estado en el proceso latinoamericano en los siguientes libros: Marcos Kaplan, *Formación del Estado nacional en América Latina*, Editorial Universitaria de Chile, Santiago, 1970; *El Estado en el desarrollo y la integración*, Monte Avila Editores, Caracas, 1970; *Aspectos políticos de la planificación en América Latina*, Editorial Tierra Nueva, Montevideo, 1972.

5) Regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación limitada de nuevos grupos al *establishment* de la competencia y conflicto entre grupos extranjeros y nacionales, y entre estos últimos. Exclusión de las mayorías nacionales respecto de la participación efectiva en las decisiones sobre distribución del ingreso y del poder.

6) Reajuste a las nuevas condiciones internacionales y regulación de las nuevas relaciones de armonía y conflicto de intereses entre grupos dominantes nacionales y extranjeros.

La asunción de estas tareas ha exigido y estimulado: la formación de nuevos elencos político-administrativos; el surgimiento de una nueva técnica gubernativa dotada de un mayor grado de sutileza, una flexibilidad y una eficiencia mayores que en la etapa precedente; la ampliación del repertorio de instituciones e instrumentos de control, regulación y promoción. El Estado y quienes lo encarnan (dirigentes políticos, burocracia gubernamental) despliegan una conducta dual y ambigua. Por una parte, aparecen como expresión del sistema social vigente y como instrumento de las clases y fracciones hegemónicas y dominantes, y su actuación corresponde en última instancia a sus intereses. Por otra parte, el Estado conserva siempre un grado de realidad propia, un margen relativo de autonomía, capacidad más o menos independiente de evolución, innovación e influencia sobre otros niveles y estructuras de la sociedad. El Estado necesita en particular aparecer y funcionar como instancia relativamente autónoma respecto de las clases y grupos, para obtener un mínimo de consenso hacia un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, y para imponer su arbitraje cuando los conflictos amenazan la estabilidad y la existencia misma del sistema.

Por una parte, el control del Estado se convierte en una variable casi independiente y en todo caso decisiva, para fijar de modo determinado la configuración y la dinámica de la economía y de la sociedad, las pautas de generación, distribución y uso de la riqueza y del poder. Por otra parte, este Estado, cada vez más intervencionista, asume un número creciente de nuevas y complejas tareas, sin disponer de una maquinaria adecuada, con una tradición de liberalismo tradicional, y carente de precedentes válidos y de una filosofía unificada y eficaz que permitan definir el alcance y los métodos de su actuación y asumir eficazmente sus responsabilidades acumuladas. La acción estatal se cumple, además, en un ambiente y dentro de estructuras desfavorables u hostiles a un intervencionismo orientado hacia el desarrollo. Su personal y su aparato se hallan penetrados e influidos por grupos privados indiferentes o enemigos respecto a toda planificación insertada en una visión universalizante de los problemas y de las soluciones. En virtud de la crisis de hegemonía que afecta a las sociedades latinoamericanas, todas las clases y grupos luchan sobre y dentro del Estado, en procura de sus objetivos sectoriales; ejercen efectos disociadores sobre su organización, sus decisiones y sus actividades; determinan su irracionalidad y su parálisis. El intervencionismo estatal surge y se mantiene por la improvisación, bajo el impacto de coyunturas y emergencias que luego se vuelven situaciones permanentes; se cumple en la mala conciencia y en la ambigüedad; no usa o usa mal sus instrumentos y sus entidades. Las decisiones y las acciones tienen lugar sin plan, de modo incoordinado, y producen efectos desorganizadores y anarquizantes. Las limitaciones y fallas del Estado, a las que luego se vuelve a hacer referencia más específica, contribuyen a reforzar los factores de atraso que el mismo expresa en una dinámica acumulativa en espiral, y se expresan particularmente en la esfera del planeamiento urbano-regional y en los intentos de reforma urbana aparente, particularmente en lo que se refiere a la definición y diagnóstico del problema (*¿qué?*), a la fijación

de objetivos (*¿para qué?*) y al establecimiento y operación de mecanismos e instrumentos (*¿cómo?*).

¿Qué problemática se diagnostica para un intento de operación sobre la misma?

Se trata de la problemática de la hiperurbanización acelerada y explosiva de la cual se hizo una somera caracterización más atrás. La delimitación, la caracterización y el diagnóstico se hace a través de enfoques y con finalidades que combinan en proporciones variables el peso de los intereses particularistas, la empiria y el pragmatismo, el sentido tecnicista y tecnocrático.

La disociación de los problemas urbanos y de los intentos de política urbana, presentados como cuestiones aisladas de las fuerzas, estructuras y procesos de la sociedad nacional global y de los factores generales de atraso y deformación, desemboca en una presentación de la urbanización contemporánea de América Latina como fenomenología patológica, accidental, marginal o ajena a la lógica del sistema y del modelo de crecimiento, no inherente a las mismas. Ello implica la aceptación apriorística de las estructuras y procesos de tipo socioeconómico, cultural-ideológico y político vigentes y en marcha; la consagración de las formas actuales de estratificación y desequilibrio sociales y espaciales, de dominación política y de subordinación nacional; para intentar solamente la regulación, el reajuste, la atenuación de sus consecuencias más impactantes, económicamente inconvenientes, socialmente explosivas y políticamente peligrosas. La disociación es particularmente visible en lo que respecta a la cuestión agraria, separada de la consideración de la problemática urbana, cuando ambas constituyen elementos relacionados e interactuantes de un diagnóstico y de una política referentes al uso del suelo y a la configuración socioeconómica y espacial de cualquier país latinoamericano.

Finalmente, este enfoque incorpora dos supuestos implícitos pero significativos. Por una parte, se presupone la aceptación pasiva de la inevitabilidad de un futuro concebido como mera extrapolación lineal de las situaciones y tendencias actuales, si es posible controladas y mejoradas a través de la reforma urbana que se sugiere o intenta. Por otra parte, es evidente la exclusión de cualquiera otra imagen de sociedad futura deseable y de ciudades con estructuras, formas, dinámicas y paisajes diferentes de las que hoy se conocen y padecen en América Latina e incluso en los países desarrollados.

¿Para qué se formula y se intenta ejecutar la política de reforma urbana?

Este aspecto se refiere a los objetivos estratégicos y tácticos de lo que se intenta presentar como diseño y proyecto de ejecución de una política de reforma urbana. Las políticas urbanas y las medidas de reforma urbana aparecen como parte de una constelación (o más bien de una nebulosa) de variadas formas de intervencionismo del Estado, más o menos persistentes y vigorosas que, en algunos casos, dan lugar a ciertas manifestaciones tímidas de planificación parcial. Reflejan una gran diversidad de motivaciones, actitudes, concepciones y objetivos. Se plantean con referencia a planes, programas y proyectos vinculados a la inversión pública, a la ayuda internacional y al estímulo y promoción de empresas y actividades privadas, tendientes a objetivos aislados y combinados como los siguientes:

1) Regulación de la urbanización acelerada y atenuación de sus consecuencias más explosivas y destructivas.

2) Reducción de desequilibrios regionales e intentos de refuerzo de la integración nacional incompleta.

3) Extensión y racionalización de la infraestructura económica (transportes, comunicaciones, energía), y social (vivienda, salubridad, educación); interrelación con proyectos industriales y de servicios en ramas estratégicas.

4) Satisfacción de los intereses, demandas y presiones de los grandes grupos sociales o de algunos de sus sectores, en correspondencia con la capacidad de articulación, de influencia, o de amenaza potencial para el sistema que corresponde a los mismos.

5) Dotación de una base de racionalidad y de justificación formales al pedido y al logro de cooperación externa y de recursos financieros internacionales, especialmente a raíz de la consagración ritual de la planificación para el desarrollo, de la Alianza para el Progreso, y de las mayores exigencias de organismos internacionales de asesoría y financiamiento.

6) Esfuerzos de racionalización administrativa para superar el problema creado por las intervenciones inorgánicas y contradictorias del Estado y por la proliferación de sus agencias, tendiendo a una organización más coordinada y efectiva, especialmente con relación al comportamiento del sector y del gasto públicos.

7) Acción de organismos y grupos técnicos internacionales y nacionales, para la reunión y análisis de información sobre los problemas de la urbanización, elaboración de metodologías, uso de proyecciones para la previsión y evaluación de opciones de desarrollo urbano-regional.

8) Formulación de planes, programas y proyectos de política urbana y de leyes de reforma urbana, de índole, envergadura y proyección variadas, y establecimiento de entes y mecanismos primarios para su elaboración e implementación.

¿Cómo se formula y se intenta ejecutar las políticas de desarrollo urbano y las leyes de reforma urbana?

Las consideraciones efectuadas sobre el sujeto (¿quién?), el objeto (¿qué?) y los fines (¿para qué?) de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana se entrelazan con el análisis de sus modalidades operativas (¿cómo?) y en parte contribuyen a explicarlas. Este último aspecto es susceptible de análisis en términos de la índole esencial de esas políticas, del marco institucional-jurídico, de los niveles y órganos, del grado de participación y de los instrumentos.

1] Las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana aparentes no suponen una efectiva determinación de estrategias que les sustenten, orienten e impulsen. Se trata, además, de políticas predominantemente estáticas y limitativas, tendientes al restablecimiento y conservación de situaciones de mero equilibrio y al logro de cierto grado de modernización y crecimiento. Se opera e incide sólo con relación a niveles, aspectos y fenómenos parciales, y no respecto a las esferas y resortes fundamentales de la economía, la sociedad y la política. Se cumple en esencia una respuesta *a posteriori* frente a cambios producidos sin que el Estado haya desempeñado un papel decisivo en ellos y sin que la sociedad ni sus grupos fundamentales se hayan colocado en situación de inducirlos y controlarlos para canalizarlos en formas más o menos determinadas, previniendo algunos de sus efectos, preservando determinados aspectos y sectores.

Se actúa a semejanza del trabajo de un dique, menos para emprender e innovar que para impedir y represar, tratando de recuperar y controlar fenómenos que se conocen y dominan de modo imperfecto y tardío. A la falta de voluntad y de capacidad para desencadenar innovaciones, se agrega una debilidad generalizada para la integración de las modificaciones producidas. Surgen desajustes incesantes por la rapidez de los cambios insatisfactoriamente integrados a través de planes y programas aplicados con retraso y condenados a la permanente desactualización. La política urbana y la reforma urbana resultan así no positivas ni creadoras, inadecuadas para prevenir, anticipar, orientar, controlar dinámicamente las estructuras y procesos con miras a la generación deliberada del futuro. No suscitan, movilizan ni concentran el potencial de aspiraciones y energías de la sociedad urbana ni de la sociedad nacional según algún tipo de proyecto colectivo. Tienden en cambio a responder en mayor o menor grado a cierto tipo de proyecto particularista a la manera del Gatopardo, tendiente a cambiar las cosas en la medida necesaria para que en esencia sigan siendo lo que son.

2] El marco y el fundamento institucionales y jurídicos de las políticas de desarrollo urbano y de reforma urbana son visiblemente inadecuados. Dichas políticas carecen por lo general de normas constitucionales y legislativas que las establezcan o las tornen operativas; de una política nacional, coordinada con las regiones, las provincias y los municipios, que fije las líneas globales del desarrollo en este campo; de una política urbano-regional a escala nacional, y de un régimen ordenador de la tierra urbana a escala nacional y en estrecha coordinación con el régimen aplicable a la tierra en las zonas no urbanas. El proceso urbano-regional está sometido sólo muy relativamente a la vigencia de un conglomerado heterogéneo y contradictorio de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, emanadas de la nación, de las provincias y de los municipios, y de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Esta situación se ve adicionalmente complicada en los casos de existencia de sistemas federales y de un gran número de entidades públicas descentralizadas.

3] En lo que a los niveles y los órganos respecta, lo normal parece ser la imprecisión y la confusión de la organización y de los deslindes jurisdiccionales, la falta de coordinación de las normas y de los centros de decisión, la tendencia a la fragmentación y al vacío del poder.

La pauta dominante es la *supercentralización*. El gobierno central concentra la mayor parte de los recursos públicos disponibles, y los distribuye a su arbitrio; y planifica por competencia propia, uso de fondos nacionales, avales de financiamiento, y otros mecanismos de índole o efectos similares. A ello se agrega la multiplicidad de órganos del gobierno central con atribuciones e influencia en la esfera de la urbanización, la vivienda y el equilibrio interregional, sin jerarquización ni integración de aquéllos en un marco unificado desde el punto de vista jurídico-institucional ni en políticas globales. No existen casi organismos nacionales para una política de desarrollo urbano a escala del país y de las regiones, y los que pretenden asumir tal carácter carecen de recursos independientes y de jurisdicción y competencia precisas y amplias. La incoordinación resultante de los planes, los programas, los proyectos y las normas desemboca en la irracionalidad, la no viabilidad, el encarecimiento y/o la ineficacia de las soluciones intentadas.

El correlato de la supercentralización al nivel superior del gobierno nacional es la poca o nula autonomía política, administrativa y financiera de las regiones, las provincias y los municipios.

La emergencia de *regiones* que desbordan las divisiones jurisdiccionales heredadas de la historia rara vez obtiene reconocimiento expreso y traducido en hechos por el gobierno central. En los casos en que ello ocurra, se mantiene la dinámica de la centralización, y el gobierno nacional crea los nuevos ámbitos por *fiat* vertical y sin participación de los destinatarios (Brasil, Guayana venezolana, cuencas fluviales). El centralismo refuerza además el debilitamiento de las *provincias*, ya generado antes por el crecimiento desequilibrado de la economía y de la sociedad nacionales y por las tendencias a la concentración del poder político. El *gobierno municipal*, tan directamente implicado en el proceso urbano, exhibe cada vez más caracteres de incapacidad y regresión. A las limitaciones y fallas tradicionales se agregan las emergentes del incremento en el número y en la complejidad de las necesidades urbanas; de los fenómenos fuera de control local (áreas metropolitanas); de la insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos de la absorción de funciones por el gobierno central. La reacción de los intereses y órganos municipales es de tipo defensivo: resistencia pasiva a la coordinación regional y nacional; mantenimiento de entes y planes locales que resultan insuficientes o inadecuados. Este reflejo defensivo, mientras que por una parte contribuye a la emergencia de una matriz global de desarrollo urbano que se presenta como mosaico irracional, por la otra no impide que la norma sea la falta de participación efectiva de los municipios en las decisiones de los organismos centrales que afectan irreversiblemente a los entes, los grupos y los espacios locales, en el presente y para un largo futuro.

3] La *participación* en las políticas urbanas, en los planes y programas y en la formulación y ejecución de leyes de reforma urbana, puede ser analizada a través de los *sujetos* y *agentes* existentes y operantes en los ámbitos respectivos, de tipo público y privado.

Los sujetos y agentes de *tipo público* son básicamente los constituidos por los personales y los órganos colectivos de la ciudad y de la región: políticos, administradores, técnicos; a los que deben agregarse las entidades y equipos del gobierno central y de las empresas públicas descentralizadas. Los *políticos* y los *administradores* se caracterizan usualmente por el conservatismo; la falta de conciencia social y de formación técnica; el agudo sentido oportunista, electoralista, de logro de objetivos inmediatos fundados en la intuición y en el respeto a los intereses particulares y sectoriales; la sumisión a los grupos de los que dependen su poder y sus funciones; la implicación en conflictos privados que limitan toda posible agregación y articulación de fuerzas en función de objetivos de interés general. El papel de los *técnicos*, su capacidad para formular críticas y aportar soluciones a la crisis urbana, se ven restringidos por su falta de poder propio; su disociación respecto a las fuerzas sociales y políticas más significativas; su dependencia de las estructuras de dominación; la falta de tradición en cuanto al uso de la ciencia y de la técnica para el diagnóstico y solución de los problemas colectivos; las divergencias y conflictos entre los propios especialistas, y entre éstos y los políticos y administradores. A ello debe agregarse la destrucción de los equipos asesores y de los institutos de investigación y enseñanza, por impacto de las vicisitudes políticas y de las persecuciones desatadas por despotismos nada ilustrados, y el clima congelante y esterilizante de represión, censura y autocensura que en mayor o menor grado prevalece en la mayoría de los países latinoamericanos.

Los *grupos privados* están compuestos por dos categorías básicas: propietarios y empresarios, habitantes de la ciudad y de la región. Los *primeros*, por sus conocidas características, su obsesión por el logro de lucro fácil e inmediato, su carencia de aptitud para el riesgo y la innovación, el consiguiente predomi-

nio de las tendencias especulativas sobre las de inversión productiva y sentido de responsabilidad social, actúan como factor de generación y refuerzo de los factores y procesos negativos que se ha indicado y como obstáculo casi insalvable a toda política urbana medianamente progresiva y transformadora. Los *habitantes en general*, condicionados por la acción disociadora y paralizante de la vida urbana, y por las exigencias de supervivencia diaria en un medio hostil y exigente, despliegan, frente a los problemas del *habitat* físico y social y a los intentos de política y reforma urbanas, una conducta que combina la poca o nula participación, el desconocimiento, la indiferencia, la desconfianza y la resistencia sorda.

4] El análisis de los *instrumentos* de política urbana parece abarcar dos órdenes interconectados de problemas: los de tipo socioeconómico y financiero y los referidos a los resortes mismos.

El sector público, sus actividades y gastos, pueden influir y usualmente inciden de modo decisivo en el desarrollo urbano y regional, especialmente en lo referente a la vivienda, infraestructura física y social, acción sobre las inversiones privadas (localización, estímulos y disuasivos, créditos, cargas y exenciones impositivas). La acción del Estado en este sentido parece estar limitada en América Latina como resultado de varias circunstancias interrelacionadas: la naturaleza y comportamiento generales del propio Estado; el bajo nivel de desarrollo económico; el derroche o la subutilización de los recursos, la capacidad y las posibilidades existentes; el peso del dilema inversión social vs. inversión productiva; el bajo ingreso de los consumidores, usuarios y contribuyentes, los criterios defectuosos o a veces inexistentes en cuanto al diagnóstico y a la formulación de políticas referentes a la estructuración regional, el urbanismo y la vivienda.

El financiamiento público para la solución de los problemas generados por el crecimiento urbano y regional está particularmente afectado por la disparidad entre el rápido aumento de los gastos y la insuficiencia de los ingresos. El acelerado incremento de los gastos surge de la expansión anárquica de las demandas; la falta de planeamiento global; la inexistencia o la inadecuación de los estudios de preinversión; la dispersión hacia zonas de baja densidad bruta, con su secuela de servicios extendidos y costosos; la falta de coordinación entre los entes de dotación y los entes de gestión de servicios, viviendas, facilidades; la incidencia de proyectos gubernamentales que orientan los asentamientos urbanos hacia las periferias menos desarrolladas. La insuficiencia de los ingresos está determinada por la inadecuación del sistema impositivo (gravámenes territoriales, recuperación de plusvalías); la baja participación de la mayoría de la población en los costos y tarifas; el uso irracional y el derroche de recursos; el impacto de la crisis económica endémica y la adopción consiguiente de políticas deflacionarias y recesivas que reducen la capacidad impositiva y justifican la caída de la inversión pública incluso en proyectos productivos. La consecuencia del déficit que a menudo surge suele ser la transferencia de la responsabilidad financiera hacia el sector privado y hacia organismos internacionales, cuya acción refuerza frecuentemente los factores estructurales de la crisis urbana.

En cuanto a los *resortes* mismos de la política urbana (planes reguladores, control del uso del suelo, estímulos y disuasivos de tipo crediticio e impositivo, acción directa), o bien brillan por su ausencia, o, en caso de existir, resultan notoriamente insuficientes, se basan en criterios vagos, se traducen en disposiciones intuitivas, responden a un concepto estático y restringido, no están integrados en una estrategia global, no capacitan al Estado para influir en la situación existente ni en sus consecuencias, ni para crear posibilidades reales de desarrollo urbano y regional.