

Los vocablos del consenso “modesto” en la gestión de las grandes urbes en Brasil y en México

HÉLÈNE RIVIÈRE D'ARC*

Resumen: *Brasil y México han pasado por un periodo de transición democrática en la que la administración de las ciudades ha desempeñado una función fundamental. En la actualidad, las recetas de buen gobierno que son difundidas por las instancias internacionales proponen concentrarse en los equilibrios socioeconómicos de la ciudad y no más en los socioterritoriales. Con el fin de hacer aceptar esta etapa, uno u otro actor formula vocablos de consenso entre organismos internacionales, poderes institucionales locales y población urbana.*

Abstract: *Brazil and Mexico have undergone a period of democratic transition in which city management has played a key role. Nowadays, the guidelines for good government offered by international organizations suggest concentrating on the socio-economic rather than the socio-territorial balance of the city. In order to ensure the acceptance of this stage, both actors formulate terms of consensus between international organizations, local institutional powers and the urban population.*

Palabras clave: gobierno de la ciudad, transición democrática, buen gobierno, vocablos de consenso.
Key words: local government, democratic transition, efficient government, consensus terms.

1. LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y SUS EFECTOS SOBRE LA GESTIÓN URBANA

LA LLAMADA “TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA”, característica de los años ochenta en América Latina, tuvo repercusiones considerables sobre la gestión urbana, tanto en lo que atañe al discurso asumido desde entonces por muchos ayuntamientos como en lo que a políticas y prioridades pregonadas se refiere. Uno de los efectos más visibles, que amerita de entrada ser subrayado, consiste en el acceso a la propiedad del suelo urbano que tuvieron millones de familias durante los últimos 20 años. Tal como lo señala Olivier Dollfus,¹ desde hace medio siglo las urbes latinoamericanas han sido formidables mecanismos de integración, que siguen un modelo cuya traducción concreta en el paisaje y en la práctica se asemeja por doquier: inmensas extensiones urbanas poco densas, construidas sin referencia alguna a códigos de urbanismo, pero ulteriormente consolidadas y de las que la gente se ha apropiado de manera paulatina.² Sin embargo, los procesos que han conducido al estado de cosas

* Dirigir correspondencia a la CREDAL-CNRS 27, Rue Paul-Bert 94294 - Ivry-sur-Seine, París.

¹ Olivier Dollfus, “Une Amérique Latine par ses villes”, *Problèmes d'Amérique Latine*, núm. especial: *La Ville et l'Amérique Latine*, julio-septiembre de 1994.

² La proporción de propietarios en dichas zonas periféricas rebasa con frecuencia el 80 por ciento. Véanse los ejemplos de Recife, de la ciudad de México, de São Paulo.

actual han sido diferentes;³ en Brasil: alternancia de regímenes políticos entre populismo, democracia y dictadura; en México: autoritarismo, permanencia en el poder y corporativismo partidista del PRI durante los últimos 50 años. Estos factores deben ser entendidos según su expresión local. De esta manera, los rasgos característicos en Brasil son el vigor de la acción colectiva, resultante de un *savoir-faire* político, y la alternancia entre represión y tolerancia en función de las posiciones clientelares del poder local. En México, en cambio, rige la herencia de un urbanismo reglamentario caracterizado por una aplicación corporativista y clientelar, que se ha manifestado en una lenta transición de la práctica de la derogación hacia la copia de lo formal mediante procedimientos informales, cuando la presión sobre los bienes raíces cobró demasiada intensidad.⁴

La apropiación del suelo urbano por parte de millones de personas se aceleró durante los años ochenta, debido a la intensificación de la presión sobre los poderes locales; ésta fue posible, en buena parte, gracias a la atenuación de la represión, pero también al giro prácticamente generalizado que se imprimió a los programas urbanos mediante la supresión de los sistemas nacionales de financiamiento de vivienda popular basados en el salario, así como la victoria, más o menos pírrica, obtenida por los "basistas" sobre los tecnócratas en el mundo de los expertos del urbanismo.

La segunda consecuencia de dicho periodo consistió en la llegada al poder de representantes del ayuntamiento que, en su conjunto, iban en pos de la descentralización, apoyada a final de cuentas por casi todos los partidos, ya fueran de derecha, de izquierda o regionalistas; paralelamente, aplicaron los instrumentos político-económicos que dicha descentralización ponía a su disposición: afiliación a redes nacionales e internacionales de ciudades, negociaciones directas con el Banco Mundial, endeudamiento bancario en condiciones relativamente favorables, participación en las negociaciones sobre la privatización que abrió algunas perspectivas de ingresos fiscales locales hasta entonces inéditas.⁵ Este escenario descentralizador se caracterizó también por el hecho de que muchos de tales ayuntamientos anunciaron proyectos de gestión popular, especialmente en Brasil en la década de los ochenta. Los sucesivos programas municipales del Partido de Trabajadores brasileño (en Fortaleza, Santos, São Paulo, Belo Horizonte y sobre todo, actualmente, en Porto Alegre) representaron

³ Lo que queremos decir es que los saberes populares que condujeron a la gente a ocupar el suelo urbano y convertirse en propietarios no corresponden a la misma dinámica. En México, son herencia del urbanismo reglamentario y corporativista, mientras que en Brasil remiten a una valorización de actos colectivos de índole más libertaria.

⁴ Cf. Eduardo López Moreno, *La vivienda social, una historia*, Edición de la Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, 1996. Cf. también Hélène Rivière d'Arc, *De Guadalajara à Recife et Salvador: anticiper et agir sur la légitimité urbaine par les mots* (obra colectiva, en prensa), Université de Paris IV.

⁵ Las instancias federales y municipales que administran las reservas urbanas de bienes raíces en ciudades como Mérida (Yucatán), con 700 000 habitantes, son acusadas de obedecer a un espíritu meramente capitalista regido por la ley de la oferta y la demanda, mediante la cual se entregan las reservas a los promotores privados para que éstos las conviertan en lotes destinados a la clase media, mientras que el ayuntamiento pide préstamos al Banco Nacional de Obras Públicas con el fin de garantizar la instrumentación de las infraestructuras requeridas.

uno de los elementos a favor de su reconocimiento como partido de alcance nacional. Los primeros intentos de participación popular en el presupuesto, así como otras innovaciones, fueron copiados —con éxito variable— por otras coaliciones locales de partidos en el poder (PSDB, PCdoB, ex PC, PDT, etcétera), en Recife, Salvador, Goiania, Curitiba... La institucionalización del presupuesto participativo en Porto Alegre remite hoy a un ejemplo y a una experiencia que han sido difundidos mucho más allá de las fronteras nacionales. En México, las prácticas de gestión y la aplicación de políticas urbanas también cambiaron; los expertos estudian los resultados de los ayuntamientos panistas (de derecha liberal), que por lo general se hallan catalogados como tecnócratas o al menos intentan aparecer como tales.⁶

Empero, el cambio radical provino de la elección de Cuauhtémoc Cárdenas, líder del partido de izquierda, el PRD, como jefe de gobierno del Distrito Federal. Ante ciertas dificultades relativas a la tenencia predial y, sobre todo, ante los problemas que plantea un centro urbano deteriorado y abandonado por los dueños de la vivienda, Cárdenas no vaciló en recurrir a las propuestas y recetas de organizaciones no gubernamentales (ONG), ampliamente receptivas a las experiencias internacionales y, sobre todo, europeas.⁷

De manera general, la difusión por todo el continente latinoamericano de las ideas de los ayuntamientos “populares” tuvo como consecuencia la propagación casi generalizada de la necesidad de participación, que se presenta ahora con frecuencia en términos de trabajo conjunto. Esto supone, claro está, el paso hacia una nueva etapa, la de la *governabilidad* o “buena gobernabilidad”. Tomando como punto de partida la idea de participación que sigue muy presente en muchos ayuntamientos brasileños, cabe reconocer que los programas desarrollados por las urbes latinoamericanas son mucho más innovadores a ese respecto que los programas europeos.⁸ Si bien es cierto que la tendencia política de los ayuntamientos influye sobre su discurso, sus prácticas y sus compromisos, ninguno escapa a lo que puede ser visto a la vez como un recurso posible y como un riesgo: la necesaria inserción en el discurso mundial, la dependencia ante los créditos internacionales y la edificación espontánea de la urbe-mercado. Casi 70% de los programas relativos a la urbanización de zonas populares semiurbanas

⁶ Cf. Peter Ward, “From Machine Politics to the Politics of Technocracy: Charting Changes in Governance in the Mexican Municipalities”, *Bulletin of Latin American Research*, vol. 17, núm. 1, 1998. Por nuestra parte, pudimos observar la introducción del vocabulario propio de la administración de empresas (como por ejemplo la “exigencia de calidad total”, noción en torno a la cual se organizaron cursos para el personal municipal) en Ciudad Juárez, ayuntamiento panista del norte de México. Un vocabulario semejante al que sirve para promover la eficiencia empresarial, es decir, semejante al que constituía antaño la noción de *governance*, que acompaña las inversiones privadas y que les ofrece la mejor organización territorial posible. Así lo muestra Daniel Hiernaux en su artículo “Les Mots de la planification du territoire au Mexique” (en prensa), UNESCO, marzo de 1999.

⁷ Dichas ONG se llaman Cenvi y Cepovi. Para entender mejor su reflexión, cf. René Coulomb, “Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la zone métropolitaine de Mexico”, tesis doctoral, Institut d’Urbanisme de Paris, Université de Paris Val-de-Marne, noviembre de 1995.

⁸ Cf. por ejemplo Martine Toulotte y Jean-Blaise Picheral, *Participation des habitants et politique urbaine: l’expérience du budget participatif de Porto Alegre*. Debate MOST, UNESCO, 26 de mayo de 1998.

en América Latina tuvo que ver con la cooperación y los montajes financieros realizados conjuntamente con el Banco Mundial. Las ONG vinculadas con esos proyectos se hallaban con frecuencia atezadas entre los expertos bancarios y los funcionarios municipales. Así, se asiste a una convergencia entre redes orientadas hacia la eficiencia financiera o la búsqueda de inversiones y redes de vocación solidaria e intelectual; ambos tipos de redes se entrecruzan e interactúan. Evoquemos aquí simplemente los objetivos de varias de las subredes de la red URB-AL Europa-América Latina: además de intercambiar experiencias, se prevé otorgar un apoyo prospectivo para la búsqueda de líneas de financiamiento internacionales.⁹ De esta manera, se subrayan y definen las políticas urbanas y sus prioridades, en medio de una confusión semántica entre temas, objetivos e instrumentos. El afán por reducir dicha confusión ha favorecido el uso de términos técnicos y eruditos en inglés, sin duda reductores, que permiten sin embargo evitar bruscos cambios ideológicos o partidarios locales, además de acompañar nuevas adhesiones a las nuevas formas de gestión o de *gouvernance** que se han convertido en requisitos de acceso a los financiamientos internacionales.

La adopción progresiva o total de los instrumentos propuestos,¹⁰ que se presentan como garantías para sobreponerse a la ingobernabilidad, puede verse puesta en entredicho por la existencia internacional de redes (de urbes, por ejemplo) que no forzosamente ofrecen recetas concurrentes, pero cuya vocación más o menos específica parece más apta para responder al afán de construcción de un modelo sistémico urbano. El modelo "Barcelona", por ejemplo, que aúna en un mismo proyecto una refuncionalización de las zonas urbanas y la participación, ha tenido mucho éxito en América Latina (Colombia, Argentina, Brasil, Venezuela...). Jordi Borja, uno de sus asesores, fue también el gurú de los expertos en gestión municipal de los poderes locales durante los años ochenta.¹¹ Este modelo, acompañado de unas cuantas recetas, fue difundido por un taller puesto al servicio del ayuntamiento de Barcelona, reconocido por su capacidad de innovación. No se vio acompañado por la puesta a disposición de capitales por medio del Banco Mundial, pero a menudo fue interpre-

⁹ La Red URB-AL pertenece a la Comisión Europea (Dirección General IB). Tiene por objetivo desarrollar relaciones asociativas directas y duraderas entre los actores locales europeos y los latinoamericanos. Su duración prevista es de cuatro años (1997-2001).

* N. de la T.: No hay actualmente en español un término que traduzca cabalmente el concepto de *gouvernance* (en inglés) o *gouvernance* (en francés), aunque muchos especialistas y funcionarios suelen utilizar "gobernabilidad". Dado que la autora menciona en francés la *gouvernance* y la *gouvernabilité*, preferimos aquí, para evitar la confusión, conservar el primer término en el idioma original.

¹⁰ "En paquete", como se dice en América Latina.

¹¹ Hay urbes donde los modelos llegan con cierto retraso. Tal es el caso de Recife, por ejemplo (cf. Jan Bitoun, *Les Territoires du dialogue, mois de la ville et enjeu de la gestion participative à Recife*, MOST-UNESCO [en prensa], marzo de 1999): esa ciudad conoció una fuerte dinámica participativa bajo el mandato de Jarbas Vasconcelos (1986-1988 y 1993-1996); hoy, la tendencia apunta hacia la impregnación del modelo "Barcelona" desde una perspectiva de "funcionalización urbana", lo cual equivale a otorgar prioridad a las infraestructuras viales en detrimento de proyectos como el de saneamiento de la ciudad. Tal inspiración prevaleció en muchas otras ciudades hace una década.

tado como un exhorto a la construcción de infraestructuras viales dentro de una perspectiva de refuncionalización de los barrios.

Hay otra condición a la que debe tratar de sujetarse toda autoridad municipal: alcanzar logros políticos que le permitan aumentar los ingresos del municipio.

2. LA LÓGICA Y LA DIFUSIÓN DE UN PROCEDIMIENTO: LA *GOUVERNANCE*

Algunos de los participantes en la conferencia de la CNUEH en Estambul revelaron con amargura a los grupos interesados por estas cuestiones la supremacía ejercida en los medios internacionales por ciertos conceptos que traducen procesos sectoriales, procesos cuya interacción llevan a erigir el modelo de buena *gouvernance*. Ésta debería representar, en su conjunto, el modelo ideal de acción municipal. Los otros conceptos, en su mayoría, están destinados a la construcción de ese ideal. Es un concepto que remite a un proyecto modesto, aséptico, que tiene como meta el consenso; lo mismo sucedió 20 años antes (Vancouver, 1976), aunque obedeciendo a un espíritu de acción más claramente voluntarista, con el concepto de *human settlement* [asentamiento humano].

En América Latina, el análisis de la transición que se refleja en los términos de “asentamientos humanos” y *gouvernance* resulta sumamente significativo. 1976 marcaba un momento clave de la urbanización acelerada, con la formación de nuevos territorios urbanos “periféricos”. En los años noventa, disminuyó visiblemente la velocidad de los ritmos de migración y de natalidad. La extensión de las grandes urbes continúa, aunque por implosión y reconversión de ciertas zonas de producción tradicionales; se modifican así tanto el uso de suelo como las nuevas polarizaciones socioeconómicas y espaciales que los cambios traen consigo. El concepto de fragmentación se halla, pues, relativamente bien adaptado a la realidad de las grandes urbes latinoamericanas de hoy; sin embargo, resulta en sí poco revelador de esa realidad, a menos de considerar que se trata de uno de los ingredientes de lo que se dio por llamar “ingobernabilidad” hace 15 o 10 años. Actualmente, el estudio de los comportamientos de los ayuntamientos ante la gobernabilidad, la buena gobernabilidad y finalmente la *gouvernance*, ha invadido los programas y los contratos de investigación estadounidenses o internacionales. Las fundaciones (estadounidenses o canadienses...), las Naciones Unidas, etcétera, multiplican las redes de investigadores dedicados a comparar las urbes de un mismo país o las de países diferentes. Su objetivo central consiste en tomar en cuenta, en primer lugar, la ingobernabilidad; una vez aplicado el método y localizados los instrumentos que pueden hacer del municipio un ayuntamiento gobernable, es posible pensar que tal o cual ciudad se halla en el momento adecuado para aprovechar el modelo de la *gouvernance*.¹² Para cumplir con la última etapa, la actual, el relevo puede ser tomado

¹² Todavía se ignora cómo repartir después los “puntos de buena conducta” (entre los buenos investigadores o las “buenas” urbes). Llega a suceder que las recetas de la *gouvernance* sean utilizadas sin que el término sea mencionado; así, todo lo que se puede leer en torno al gobierno de los “jóvenes

por las asociaciones y redes de ciudades que conceden premios a la buena *gouvernance* o a las “buenas prácticas de gobierno municipal”.¹³ De hecho, esta última expresión no traduce de manera precisa el concepto de *gouvernance*; hasta ahora, tal término sólo es utilizado por los intelectuales, y nunca dentro de las recomendaciones y prescripciones oficiales de los ayuntamientos o de las asociaciones de ciudades.¹⁴

La insistencia en torno a la noción de “gobierno” aplicada a los poderes locales y, sobre todo, a los poderes urbanos, aparece después de las nociones de “gestión” y “planificación”, de moda durante los años sesenta y setenta. Tal aplicación no tiene en sí nada de extraordinario en México y Brasil, dos repúblicas federales que además reivindican la instauración de nuevas relaciones económicas y políticas en su propio seno.¹⁵ Paradójicamente, pues de hecho la *gouvernance* consiste fundamentalmente en una combinación de recetas económicas “modestas”, el buen gobierno de la ciudad, en su acepción literal, remite más bien a la dimensión política de la urbe-ciudad. En particular, el poder institucional para legislar del que gozan los estados federados y los municipios vuelve incluso evidente, desde el punto de vista formal, la referencia a la institución del gobierno local, que abarca sus derivados y por ende la gobernabilidad.

3. LA “BUENA GOBERNABILIDAD” (O “BUEN GOBIERNO”) ENTRAÑA, EMPERO, LA ADHESIÓN A CIERTAS RECETAS

Al examinar los informes del Banco Mundial de los últimos 15 años, relativos a América Latina y más específicamente a los tres países que reciben en préstamo los montos más elevados (México, Brasil y Argentina), se hace patente que la sectorialización de las acciones se ha acentuado de manera considerable. Esto parece contradecir el discurso de varios investigadores en torno al auge de las acciones específicas o territorializadas; de hecho, no hay tal. Las acciones siguen siendo territorializadas pero ya no son acciones “integradas”, según se recomendaba anteriormente. En efecto, evaluaciones provenientes de diversas fuentes tienden a mostrar la ausencia de resultados de los microproyectos integrados (sobre todo en términos de sustentabilidad [*sustainability*], rendición de cuentas [*accountability*], recuperación de costo [*cost recovery*]...).¹⁶ Los programas de microurbanización desaparecen (lo cual hace supo-

empresarios” en Ceara, y sobre todo en Fortaleza, conduce a pensar que esas recetas fueron aplicadas en el marco de su acción y de su política de ruptura respecto de la de los *coroneis*.

¹³ Cuatro asociaciones municipales mexicanas se reunieron para promover una ceremonia de “primera entrega de reconocimientos a buenas prácticas de gobierno municipal”, el 4 de diciembre de 1998. Entre ellas se encuentra la filial mexicana de la Federación de Ciudades Unidas.

¹⁴ Como por ejemplo la filial mexicana de la Federación de Ciudades Unidas.

¹⁵ El “nuevo federalismo” se basa en la idea de descentralización, pero la herencia histórica brasileña es diferente de la mexicana.

¹⁶ Ciertas ONG francesas o europeas siguen recomendando exitosamente la aplicación de proyectos “integrados”, pero según un esquema un poco diferente del anterior. Tal es el caso del GRET en Fortaleza

ner que los “asentamientos humanos” se hallan finalmente establecidos) o se reducen considerablemente; ya casi no se evoca la cuestión de la tenencia predial, aunque de vez en vez se recuerde —a propósito de la necesidad de continuar combatiendo la pobreza— que el acceso a los bienes raíces y a la propiedad es un ingrediente importante de esa lucha.¹⁷

Los proyectos más significativos de los años 1995-1998 se refieren esencialmente a tres sectores: la gestión y distribución del agua; las mejoras realizadas en los servicios de salud dentro de un contexto descentralizado y, finalmente, la asistencia técnica y jurídica a la privatización de los otrora llamados “servicios públicos”. En este último sector, la formación del personal y sobre todo de los “funcionarios” locales resulta esencial.

Aún no se cuenta con un balance de estos proyectos, y mucho menos en forma de datos económicos oficiales, por lo que cabe plantear ciertas hipótesis tomando como punto de partida las observaciones anteriores. He aquí la primera hipótesis: los poderes locales, clientes del Banco Mundial, consideran que los mecanismos jurídicos e institucionales relativos a los saberes populares para cubrir las exigencias de desarrollo de los “asentamientos humanos” han sido ampliamente experimentados; por ende, pueden responder a una demanda que conoció su apogeo durante los años ochenta tanto en Brasil como en México, que se mantuvo durante los años noventa de manera diferenciada y que en principio va a disminuir cada vez más. Asimismo, durante los últimos 20 años, las ONG se han implicado en la *questão fundiária* al punto de que, en su papel de mediadoras, les es posible garantizar la continuidad de las relaciones entre las instituciones locales y ciertas categorías de población prácticamente insolventes. De hecho, se ha consolidado todo un vocablo consensual de negociación, que permite agilizar las relaciones entre las tres instancias, y que mezcla los aspectos social y técnico de dichas operaciones, dando así la impresión de que la integración de los pobres a la urbe (y a la ciudadanía) mediante el acceso al suelo urbano y a los servicios sigue siendo una preocupación compartida. El vocablo “comunidad” (herencia del choque entre varias filiaciones antes de consolidarse en esa función) es la palabra clave del consenso tanto en las urbes mexicanas como en las brasileñas.¹⁸ Las palabras que sirven para designar el espacio familiar poseen diversas connotaciones sociológicas y regionales, sobre todo en Brasil, ya que el modelo mexicano se encuentra finalmente mucho más unificado. Ante semejante diversidad, tanto en México como en Brasil, se han hallado diferentes soluciones. En vez de hablar de *invasão* o de “colonia irregular” para calificar los territorios urbanos, los pobladores se autodefinen ante sus interlocutores como *comunidade* o “comunidad”. Indudablemente, se trata de uno de los términos que desde hace 20 años sirve como fórmula mágica para resolver con-

Y de la Aitec en Lima, donde se asocian de manera complementaria dos variables: construcción de vivienda y organización de una actividad económica cooperativa.

¹⁷ Informe anual del Banco Mundial, 1998.

¹⁸ Organizaciones “comunitarias”, grupos “comunitarios”, *community development*, según términos del Banco.

flictos de índole diversa. ¿Quién lo acuñó? ¿Acaso el actor universal, la Iglesia católica y sus enlaces, ciertas ONG (por aquello de la “comunidad de base”, etcétera)? ¿Se trata más bien de una traducción de la palabra *community*, ampliamente utilizada desde hace 30 años por los organismos internacionales? ¿Viene acaso de siglos atrás, cuando designaba un territorio, es decir, la comuna promovida por la revolución francesa? En todo caso, se encuentra por doquier, y todos están conscientes de que ha sido uniformemente adoptada para resolver los problemas de incompreensión entre los diferentes niveles de intervención (organismos internacionales/poderes locales/poblaciones). Se ha convertido así, actualmente, en la palabra clave de la negociación. Por otra parte, desde hace 15 años, el uso de términos como “fraccionamiento”, *loteamento*, *zeis*, *micro-regiões*, atenúa también el estigma.

¿Cuáles son entonces los ingredientes fundamentales del “buen gobierno” o de la “gobernabilidad”? Aún no han sido claramente definidos; empero, uno de sus principales elementos constitutivos sería la capacidad de consolidar y de mantener un proyecto de desarrollo urbano socioeconómico.

La idea no tiene en sí nada de malo; a decir verdad, la dificultad radica en el hecho de que, tras el impulso inicial que le dan las instituciones locales, es preciso que nuevos actores tomen el relevo. El trabajo conjunto aparece entonces como la única vía posible para garantizar ese relevo. ¿Cómo establecer tales relaciones de trabajo con grupos de población (asociaciones, comunidades, etcétera) prácticamente insolventes, o bien con pequeñas empresas sumamente vulnerables, frágiles, a menudo de carácter informal?¹⁹

Respecto de los convenios con grandes empresas internacionales de producción de redes técnicas, todas las autoridades municipales saben que son inevitables. Sin embargo, los miran con cierto recelo pues, independientemente de las negociaciones para modular en función de los espacios los costos de los servicios proporcionados, se sabe que parte de la población abandonará su lugar de residencia al no poder cubrir esos costos, por lo cual ocupará otros espacios urbanos. Las arduas negociaciones con la compañía Lyonnaise des Eaux en la ciudad de México y en Buenos Aires, en las que tuvieron que intervenir ONG internacionales como la Cimade y sus representantes nacionales, revelan la gran tensión que de hecho resulta cotidiana para los pobres, en su diversidad social, en ciertas zonas parcialmente urbanizadas.

Ciertos ayuntamientos reconocen actualmente que las recetas de gestión adoptadas por principio excluyen a los habitantes más pobres de la urbe, a quienes “por el momento” sólo es posible dirigirse mediante la asistencia directa.²⁰ La distinción entre los pobres y los más pobres, hasta cierto punto inevitable, entraña sin embargo el riesgo de hacer estallar la comunidad, fundamento de toda negociación y de todo consen-

¹⁹ Las urbes hacen verdaderas acrobacias financieras durante las macrocrisis para mantener abiertas las líneas de crédito, con tasas de intereses razonables para las pequeñas empresas.

²⁰ Tal es el caso de los diversos y muy reducidos subsidios otorgados en México bajo ciertas condiciones, así como el de los diferentes proyectos brasileños de ingreso mínimo garantizado (equivalente al RMI francés) que prevén un ingreso sumamente modesto, y que aún no han sido aplicados.

so; puede también convertirse en un revelador de la extrema fragmentación territorial urbana, ya que en una misma microzona conviven pobres y muy pobres, para quienes el reiterado aviso de cobro de su consumo de agua o electricidad puede constituir motivo suficiente para irse del lugar e invadir posteriormente otro espacio.²¹

Esta historia muestra cómo, si bien el abandono de la mayoría de los programas de vivienda popular, de planificación,²² de erradicación de los asentamientos precarios mediante políticas de vivienda popular ha logrado reducir las “preocupaciones” de los poderes locales, la sectorización racional y tecnocrática que de ello se deriva, al parecer “modestamente” recomendada por el modelo de *governance*, oculta ciertas trampas que los funcionarios locales eluden al vaciar de contenido las palabras que utilizan.

4. POLARIZACIONES Y RECURSOS

Todos los indicadores estadísticos internacionales confirman la profunda disparidad de los ingresos en América Latina. La situación brasileña es la más extrema, mientras que la mexicana apenas logra mantener una pequeña ventaja. Este dato influye considerablemente sobre las modalidades de gestión urbana, y seguramente mucho más que las prescripciones dictadas por los organismos internacionales. Sin embargo, tales prescripciones no pretenden incrementar las diferencias: no hacen sino acompañarlas, obligar a los poderes locales a tomarlas en cuenta como un factor que hay que administrar lo mejor posible. Nos referimos aquí a la “modestia” que ya hemos mencionado.²³ Las recomendaciones de los organismos internacionales se basan en ineludibles argumentos microeconómicos y de mediana escala, según lógicas de intervención espacial que debe conocer toda autoridad municipal en el momento de realizar o posponer una acción. Sin embargo, las interrogantes postuladas no son novedosas, y el carácter prescriptivo de las recetas de gestión no pone totalmente en tela de juicio la antigua óptica, fundada en buena parte sobre el clientelismo. Uno de los mayores problemas radica obviamente en los medios de redistribución de los que disponen los ayuntamientos (trátase de ingresos fiscales, más elevados en Brasil que en México pero siempre muy bajos dado que la mayoría de la población carece de solvencia directa; de transferencias a escala federada y federal, sumamente fluctuantes, de no ser como formas de acumulación de adeudos; de capacidad de endeudamiento ante bancos privados, públicos e internacionales). Tales medios se reducen a tal punto que dejan de ser

²¹ En Salvador de Bahía, diferentes personas nos confirmaron que sus desplazamientos sucesivos por la ciudad se hallaban vinculados al aumento del costo de la vivienda en un momento dado de su vida.

²² Léase la cronología del abandono de la noción de “planificación” propuesta por Daniel Hiernaux, *op. cit.*

²³ A nuestro parecer, dicha “modestia” significa que las prescripciones no han sido pensadas para cambiar la sociedad.

proporcionales a los diagnósticos, cuyo objetivo consiste en subrayar las prioridades sociales. Son entonces destinados a otros fines, en ocasiones mucho más costosos de lo que se pensaba, con el objetivo de financiar la llamada “modernización productiva de la urbe” (sobre todo la infraestructura relativa a la construcción y puesta en servicio de centros comerciales, centros de convenciones o conjuntos hoteleros).²⁴

Las medidas de tolerancia respecto de la ocupación del espacio se vieron acompañadas de una leve consolidación de la urbanización durante los años ochenta, resultado de intensas luchas por parte de la población. Tales medidas parecen haber contribuido a aminorar la presión sobre el suelo urbano; si bien puede resultar prematuro hablar de una reducción significativa, dado que es breve el tiempo transcurrido desde los años ochenta, los testimonios apuntan hacia una fase de “consolidación” antes que hacia una “invasión” masiva. Tanto en Brasil como en México, la cuestión del ingreso personal se presenta hoy con una agudeza excepcional. En Brasil, el sociólogo Betinho había intentado ya desde principios de los años noventa hacer tomar conciencia de este problema al país entero, sin haber logrado que se extendiera más allá de los medios asociativos. La única respuesta gubernamental consistió en tratar de establecer localmente una fórmula de ingreso mínimo garantizado (equivalente al RMI francés). En México, diversas medidas de asistencia promovidas por Sedesol han sido objeto de ríspidos debates políticos. La cuestión relativa a un mínimo de solvencia permanece en el centro de todo programa; incluso forma parte de las opciones ideológicas y partidistas de las autoridades municipales.²⁵

Finalmente, la racionalidad recomendada por las instancias internacionales y por el Banco, e interpretada por los funcionarios (aquellos que tienen experiencia en empresas privadas se convierten en ardientes defensores de una gestión que se pretende técnica y financieramente aceptable), adquiere su dinámica mediante la concesión y la urbanización de grandes extensiones de terreno vendidas a bajo precio por agentes diversos en la periferia urbana.²⁶ El costo de esas urbanizaciones (“fraccionamientos”, “conjuntos” o *loteamentos*) y de la instrumentación de los servicios que exigen resulta muy elevado.²⁷ Los ayuntamientos esperan recibir dividendos por esas operaciones. Empero, aun entre los funcionarios municipales de alto nivel, pocos son capaces de

²⁴ Milton Santos lo demuestra en el caso de São Paulo, urbe que representa un ejemplo típico a pesar del intermedio que representó el gobierno PT (cf. Milton Santos, en Jacques Lévy, Marie-Françoise Durand, Denis Retaillé, *Le Système Monde*, Presses de la Fondation des Sciences Politiques, 1993, así como *A cidade corporativa*, Hucitec, 1992). Se podría extender la misma observación a muchas urbes brasileñas y mexicanas de menor escala.

²⁵ El ayuntamiento PT de Porto Alegre no acepta la mera regularización masiva del terreno invadido. Su política no se encuentra enfocada hacia ese objetivo, sino hacia una participación en el presupuesto que pasa por la definición de las prioridades.

²⁶ Entre tales agentes se encuentran los ejidatarios mexicanos, las mismas autoridades municipales, las corporaciones militares, las “reservas territoriales”, etcétera.

²⁷ Dicho modelo de urbanización inspirado en los Estados Unidos es muy distinto del modelo europeo, que ha buscado con frecuencia la rehabilitación de los centros urbanos. Esta última idea ha dado lugar a fricciones con la Unión Europea, con lo cual involucra además a la UNESCO; se desarrolla también en América Latina, pero casi nunca atañe la revalorización de la vivienda en favor de la clase media, que

evaluar sus consecuencias a corto o mediano plazo. En todo caso, esas extensiones urbanas de clase media (o “clase media alta”, como se les llama en Brasil y en México) acaparan espacios cuya extensión es difícilmente ponderable: Guadalajara, Salvador de Bahía, Mérida..., brindan ejemplos alucinantes de desarrollos que llegan a cubrir, en el caso de ciertos ejes, más de 60 kilómetros a partir del centro urbano.

5. EL PAPEL LOCAL DEL ESTADO O EL PAPEL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL ACCESO QUE TIENE LA POBLACIÓN A LOS RECURSOS URBANOS

Suponiendo que la presión relativa al acceso al suelo se esté reduciendo ligeramente,²⁸ la cuestión urbana remite a las de las distancias, el costo de los servicios, los ingresos (la solvencia) y el reparto. ¿Por qué se ha vuelto tan aguda en este contexto la cuestión de los ingresos de los habitantes de las ciudades? ¿Tienen las recetas y recomendaciones de gestión urbana racional y de “buen gobierno” algún efecto positivo o negativo sobre la distribución del ingreso? Dicho de otra manera, ¿se traduce el neoliberalismo (nacional o transnacional) en pobreza para las urbes latinoamericanas y en exclusión para las urbes europeas? Esta interrogante fue claramente planteada en el XV Congreso de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (Lille, junio de 1998).

Más allá de las estadísticas macroeconómicas sobre la actividad informal y la pobreza, es necesario decir que los programas municipales —aun antes de que el Banco Mundial enunciara sus palabras clave— nunca han tenido más de tres opciones en materia de medidas productivas localizadas: combinar medidas asistenciales y microproyectos de capacitación para la economía solidaria; utilizar la mano de obra local para la construcción del espacio, con el fin de compensar la falta de solvencia —dicho de otra manera, promover las actividades informales o semi-informales, con lo que se corre el riesgo de agudizar las contradicciones que constituyen la vida cotidiana de los gobiernos locales—;²⁹ tratar de atraer las inversiones productivas mediante medidas de *marketing* urbano, que pueden además movilizar parcialmente a la población que se dedica a la actividad informal.

a decir verdad difícilmente la apoyaría. Sólo se dedica al consumo de cultura y entretenimiento. El único proyecto de rehabilitación de vivienda en el centro urbano fue impulsado en la ciudad de México por René Coulomb.

²⁸ Cabría sin embargo matizar esta observación. De cualquier manera, la presión de los años ochenta fue tan intensa que los años noventa siguen sufriendo sus consecuencias.

²⁹ La presencia masiva de vendedores ambulantes, tanto en Brasil como en México, forma parte de esas contradicciones. Actualmente, la mayor parte de los programas de trabajo “solidario” propuestos a la población (tareas provisionales de interés colectivo) no incluye la afiliación al seguro social.

CONCLUSIÓN

Existe cierto consenso en torno a los datos en materia de pobreza, de reproducción de la actividad informal tradicional (pobres que producen para pobres) y de surgimiento de una nueva precaridad bastante semejante a la que describe Saskia Sassen a propósito de las ciudades globales.³⁰ Al observar las recetas propuestas, se comprueba que la única manera de aportar soluciones consiste en tratar de consolidar ciertas experiencias, o en copiarlas.

En tales contextos sociales urbanos profundamente contradictorios, donde se reflejan extremos que sin duda contribuyen a la repetición acelerada de las crisis financieras macroeconómicas, se ha dado un cambio fundamental. El cambio radica probablemente en que la aceptación de las contradicciones parece constituir en la actualidad no sólo el instrumento de cierta dinámica social, sino también la vía de legitimación de ciertos reajustes de prioridades, ciertos cambios de rumbo ante los cuales las ONG permanecen impotentes.

Traducción de Haydée Silva Ochoa

³⁰ Cf. Saskia Sassen, *The Global Cities*, Princeton, 1991.