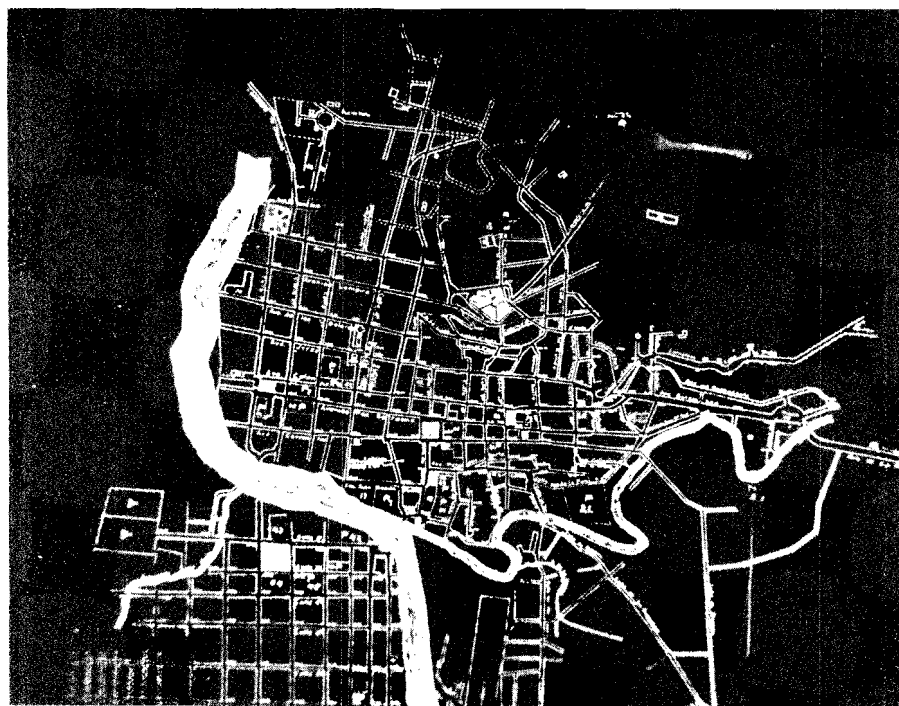


LA PLANIFICACION DE LA CIUDAD. EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

MARIO LUNGO
Coordinador



CADES

CUADERNO N° 1



FLACSO

2000

REG. 125
CUT. 783
BIBLIOTECA - FLACSO

Esta publicación es resultado del primer Seminario del Proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR".

El contenido de los artículos es de responsabilidad de los autores y no refleja, necesariamente, la opinión de las instituciones organizadoras.

Esta edición ha sido financiada por la Fundación Ford.

INDICE

Presentación: Rafael Guidos	7
1. Notas en torno a la planificación y desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador.	9
Mario Lungo	
2. Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana.	23
Raquel Rolnik	
3. Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992)	45
Fernando Carrión	
4. Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli	65
Jorge Ruíz de Somocurcio	

PRESENTACION

La FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO), Proyecto El Salvador, se complace en presentar el primer título de la colección CUADERNOS DE TRABAJO que girará en torno a los problemas sociales más importantes y urgentes que la sociedad salvadoreña enfrenta en el umbral del siglo XXI.

En estos CUADERNOS DE TRABAJO se presentarán diversas aproximaciones a dichos problemas. Se publicarán, por ejemplo, resultados de procesos colectivos de discusión en el cual concurren diversos actores sociales con sus visiones particulares, quienes luego de amplios debates entre ellos llegan a modificar sus planteamientos originales o a tener conclusiones/soluciones comunes, más afines o concertadas y que son presentadas para la acción ciudadana. También se publicarán productos de investigación o reflexiones sobre temas importantes para la vida del país realizados por investigadores y académicos nacionales e internacionales. Podrán tener espacio en la colección trabajos sobre otros países que sirvan y estimulen la comprensión y discusión de la realidad nacional. En este primer número se presentan, trabajos expuestos en el Primer Seminario del proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR".

Esperamos que los CUADERNOS DE TRABAJO sean de utilidad para todos aquellos que trabajan en la democratización y la reconstrucción social de este país.

Rafael Guidos Béjar
Coordinador Académico
FLACSO Proyecto El Salvador.
San Salvador, abril de 1993.

1

NOTAS EN TORNO A LA PLANIFICACION Y DESARROLLO DEL AREA METROPOLITANA DE SAN SALVADOR.

*Mario Lungo Uclés**

1. Hace ya casi tres décadas, durante la segunda mitad de los años 60, se hizo el primer esfuerzo por elaborar un plan de desarrollo global para el Area Metropolitana de San Salvador (METROPLAN 80, 1969). Antecedido por un conjunto de leyes y planes sectoriales, "Primer Plan de San Salvador", 1954; "Ley de Planes Reguladores", 1955; "Plan Vial Metropolitano", 1956; "Ley de Urbanismo y Construcción", 1956, (Hart 1976), que fueron implementados de forma parcial en su mayoría, este plan de desarrollo global de la principal aglomeración urbana del país se enmarcaba dentro del modelo de sustitución de importaciones y del intento por construir un Estado de Bienestar en el país.

En concordancia con las opciones prevalecientes por esa época en torno al desarrollo, y respondiendo a la modernización del aparato estatal que se iniciara en 1950, METROPLAN 80 fue producto de un conjunto de tecnócratas guiados por una concepción urbanística aún dominante en El Salvador.

Subyace en esta concepción, la idea de un modelo de ciudad ideal, la "ciudad armónica deseada" que respondiera a patrones "adecuados" de organización del espacio urbano, en una visión donde las contradicciones sociales, sino se desvanecen, son casi imperceptibles y tienen poca importancia. El plan de desarrollo urbano es entendido, entonces, como el instrumento que permitiría llegar a construir esta ciudad ideal.

* Coordinador del proyecto "UNA ALTERNATIVA PARA SAN SALVADOR", FLACSO.

Idea modernista donde lo fugaz y efímero cede decididamente el paso a lo permanente, ella se expresa en un proceso de planificación urbana que enfatiza en la gran escala, en la racionalidad tecnológica, y en la eficiencia de los planes directores urbanos (Harvey, 1989), y que fue tempranamente criticada tanto en los países capitalistas donde la planificación de la economía y la sociedad tenía pocos adeptos (Lee, 1973), como en los países del mundo subdesarrollado (Browne, 1973), donde se cuestionó la imposición de modelos provenientes de realidades diferentes.

Ella presuponía, también, la existencia de un fuerte Estado centralizador capaz de controlar las desviaciones del mercado y orientar las inversiones privadas para encaminar el desarrollo de las ciudades hacia el modelo deseado.

Sólo un poco más de diez años durarían las condiciones que posibilitaron ese ejercicio prospectivo sobre el Área metropolitana de San Salvador, y la ciudad siguió creciendo dentro de una aparente anarquía, pero respondiendo en realidad a las diferentes lógicas que conviven en la ciudad y que son manifestación de los intereses de los diferentes grupos sociales que la habitan, realizando múltiples actividades económicas, sociales, políticas, culturales, etc., creando y recreando múltiples contradicciones cada día.

Detengámonos en un breve análisis de esta concepción y su evolución durante las últimas 2 décadas antes de volver a la problemática de la planificación del Área Metropolitana de San Salvador.

2. Surgida en estrecha asociación con el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y la ampliación del aparato estatal y sus políticas, que se impulsó durante los años 60 y 70, la planificación urbana tenía dos rasgos esenciales: su carácter altamente regulador y su cobertura global, bajo las que subyacía un sentido de redistribución de la riqueza nacional producida. Esto marca decisivamente el enfoque de sus objetivos y la búsqueda de la "ciudad ideal" hacia el cual se pretendía llegar, y lo que es más importante, los instrumentos y la formación del personal para alcanzar la meta buscada. Casi totalmente apoyada en la intervención de la tecnocracia del gobierno central, el papel de los gobiernos locales es prácticamente ignorado la participación popular, cuando se plantea, es una participación tutelada.

Bastante tiempo antes que la crisis de finales de los años 70 mostrara el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, esta concepción de planifi-

cación del desarrollo urbano había perdido casi toda su vigencia, abriéndose un período de incertidumbre en torno a cómo manejar los problemas generados por el continuado crecimiento de nuestras ciudades.

No vamos a encontrar, sin embargo, un claro debate al respecto. La extrema complejidad de los procesos y problemas urbanos impide pensar en un total abandono del papel del Estado, por lo que, globalmente no se da una confrontación entre planificación urbana estatal y mercado, sino que podemos observar una cambiante relación entre la primera y el Estado, relación que sigue en cada país un particular movimiento.

En términos generales podemos observar un giro a mediados de los años 70, cuando se pasa de la planificación urbana, centrada especial aunque no exclusivamente, en las ciudades y la totalidad de sus procesos, a pensar la planificación en términos de los componentes de la estructura física y socio-económica urbana directa y casi exclusivamente relacionadas con la población de menores ingresos. Este giro, podríamos plantear, constituye un paso intermedio hacia la configuración de un modelo de gestión urbana en que el papel del mercado y la desregulación serían las características centrales.

Encontramos la expresión de este cambio en un importante documento de las Naciones Unidas, publicado la siguiente década y que sistematiza la experiencia de 10 años en el impulso de esta nueva visión de abordar los problemas urbanos. (ONU-HABITAT, 1987).

Constatando las limitaciones de la planificación convencional frente a los cambios operados en el ámbito urbano que mostraban numerosos estudios, en los que problemas como la migración rural-urbana, la pobreza y la informalización de la economía dejan de verse sólo en sus aspectos negativos, se comienza a visualizar los asentamientos precarios urbanos también por la contribución económica de sus habitantes en tanto fuerza de trabajo, consumidores y productores de infraestructura física y vivienda, además del alto nivel de su integración social, cultural y política.

La planificación es concebida así como un elemento de la gestión urbana tal como el documento de ONU-HABITAT lo señala:

“La planificación puede también ser vista como un instrumento de gestión... a pesar de las generalizadas críticas sobre el fracaso de la planificación, ella es una

indispensable y poderosa herramienta en manos de aquellas instituciones que han definido claramente estrategias de desarrollo y tienen que ver con la conducción de estos procesos”.

En este sentido, la planificación es íntimamente asociada a la programación y al presupuesto en una acción concertada entre el sector público y el privado, y a los procesos de descentralización y reasignación de funciones de los gobiernos locales que comienzan a cobrar fuerza por esa época.

Inmersa en un contexto de crisis fiscal, esta nueva visión de la planificación urbana orientará sus acciones a cuestiones antes no totalmente atendidas como los programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura física urbana y a repensar el financiamiento, dentro del cual se comienza a cuestionar cada día más la inversión pública, promoviendo la recolección de fondos por parte de los gobiernos locales y nuevas formas de movilización del ahorro privado.

En esta búsqueda las intervenciones se sectorializan mientras van adecuándose a las condiciones económicas y políticas imperantes. Así, por ejemplo, se plantean nuevas intervenciones en torno a la tierra urbana, unas a través de reformas jurídicas y otras a través del reordenamiento en su utilización: redefinición del uso de la tierra urbana, modernización del catastro y del registro, cambios en la legislación, modificación en los mecanismos de intervención pública, utilización de la tierra urbana pública, etc. Esta última (en el sentido de la venta de las tierras públicas de la ciudad), y la modernización catastral serán las acciones privilegiadas en cuanto a la tierra urbana.

Respecto a la vivienda, desde mediados de los años 70 los programas de autoconstrucción, lotes y servicios y el mejoramiento de los asentamientos espontáneos (Laquian, 1983), sustituyen a programas de construcción de viviendas ubicados dentro de esquemas de desarrollo físico globalmente planeados, mientras la provisión de algunos servicios urbanos escapan, parcialmente, a la gestión del gobierno central, en un proceso en que el papel de las ONG's comienza a ser importante.

Estas acciones parciales muestran rápidamente sus limitaciones, llevando a los mismos organismos internacionales a su reconocimiento:

“Desafortunadamente en la práctica, la nueva ortodoxia ha revelado dos fatales grietas. Primera, los aspectos administrativos y financieros asociados con el

mejoramiento de asentamientos precarios han probado no poder superar los obstáculos legales y burocráticos en el contexto de la mayoría de países en desarrollo; segunda, difícilmente ningún país en desarrollo ha podido producir proyectos de sitios y servicios accesibles en una escala que puede acercarse a las necesidades de vivienda... Sin embargo, el principal defecto del programa fue que asumió los problemas de la vivienda para los sectores de bajos ingresos como sinónimo de los problemas de los asentamientos humanos. De hecho, la vivienda es sólo uno de los elementos de éstos, y la vivienda para los sectores de bajos ingresos es sólo un aspecto de la problemática total de la vivienda”.

Sin embargo, al hacer énfasis excesivo en una realidad acuciante como los trámites burocráticos, las propuestas hacia la formulación de una nueva manera de enfrentarse a los problemas urbanos priorizarán la concesión a los grupos de base la mayor autonomía posible para resolverlos, en un discurso ligado a la democratización, al reforzamiento de los gobiernos locales y al papel de la sociedad civil. Sin estar en contra de la anterior orientación, ella presenta dos grandes limitaciones: por un lado, la ejecución de innumerables acciones aisladas sin un plan de desarrollo global que las oriente; por otro lado, la atomización de las reivindicaciones de los sectores populares urbanos mientras el resto de contradicciones de procesos urbanos son cada día menos regulados. La acentuación de contradicciones urbanas, viejas y nuevas, se dejan así en manos del mercado cada día más, modificándose las condiciones en la relación público-privado en torno a aspectos como los servicios urbanos.

La participación del Estado cambia así radicalmente. Se trata ahora de una función de apoyo y no de regulación o inversión. Se trata de organizar la información y la comunicación, de dar entretenimiento, de reforzar las organizaciones de base, de apoyar el papel de las ONG's, etc., dentro de un esquema de flexibilidad en la planificación y la implementación de programas.

La planificación, ya no de la ciudad, sino de los asentamientos humanos es parte así de las nuevas concepciones del desarrollo, dentro de las cuales se estaría configurando una nueva forma de gestión urbana que se asociaría al modelo económico neoliberal predominante.

Estas concepciones son parcialmente compartidas por otras instituciones como CEPAL y el Banco Mundial.

CEPAL recuerda su búsqueda temprana, en los años 60, de la integración de

los enfoques especializados, político-administrativos y económicos-sociales, para abordar la creciente problemática urbana, y como algunas decisiones entre otras, hechas por el Estado al margen de los planes de desarrollo urbano, como la localización industrial, han tenido un impacto sobre otros componentes de la ciudad. A partir de ahí, CEPAL propone la integración de las políticas sectoriales de desarrollo de los asentamientos humanos con las políticas nacionales de desarrollo económico y social, contemplando 6 campos de acción: planificación y administración metropolitana; diseño y administración de proyectos de gestión local, planificación municipal y participación comunitaria; tecnologías para la construcción del habitat y el suministro de servicios de infraestructura y administración de los asentamientos humanos; pobreza urbana y asentamientos precarios; y diseminación de la información. (CEPAL 1988).

Aunque su intencionalidad nos recuerda los discursos de los años 60 en que se buscaba la integración de los planes de desarrollo urbano con las políticas nacionales de desarrollo, hay evidentemente, un intento de recoger con mayor operatividad la complejidad de los procesos urbanos y una intención de no limitarse únicamente a la atención de los asentamientos urbanos precarios. A la vez, sin embargo, no encontramos una visión alternativa elaborada a las tendencias a la desregulación y privatización dominantes.

Aunque el Banco Mundial no tiene una política explícita frente al desarrollo urbano como totalidad, la orientación actual de sus acciones comparten la visión de apoyar el desarrollo de los sectores sociales urbanos de menores ingresos fortaleciendo el trabajo de las organizaciones de base, de las ONG's y de los gobiernos locales. Respecto a las segundas, se promueven actividades en dos áreas: la colaboración operacional y el diálogo, este último alrededor de la pobreza, el medio ambiente y la participación popular. (Banco Mundial, 1991).

El Banco Mundial ha insistido mucho en el carácter temporal y necesario de los efectos negativos de los programas de ajuste estructural sobre los sectores pobres. De allí que sus acciones en las áreas urbanas tengan la característica focalizante de otros programas sociales. Pero detrás de lo anterior existe, evidentemente, como opción la desregulación y privatización de los programas y servicios sociales urbanos, siendo esta tendencia uno de los pilares más importantes en la configuración de una nueva manera de enfrentarse a los problemas del desarrollo de nuestras ciudades.

Subyace en esta visión el supuesto (que no es totalmente erróneo), de que las

grandes ciudades no son tanto un problema sino una fuente de producción de riqueza y que lo que se debe hacer es incrementar la "productividad urbana" (noción por otra parte llena de enorme ambigüedad), venciendo los obstáculos siguientes: las deficiencias de la infraestructura urbana; la existencia de regulaciones inapropiadas; la debilidad de las finanzas municipales; y la debilidad de los sistemas financieros nacionales para movilizar recursos para el desarrollo urbano.

Para ello el Banco Mundial propone una menor ejecución de proyectos públicos, la modernización de la administración urbana local, la reducción de la reglamentación existente, la eliminación de obstáculos al libre funcionamiento del mercado como la existencia de reservas de tierra urbana pública o la irregularidad en la tenencia, y cuestión fundamental, la eliminación de subsidios, especialmente en la prestación de los servicios públicos.

Este es el marco en que se inscribe la nueva concepción sobre el manejo del desarrollo urbano. En esta nueva concepción, la planificación urbana deja de tener el carácter indicativo para el desarrollo de las ciudades de los años 60 y se reduce a simple instrumento de apoyo informativo para la toma de decisiones.

Propuesta no completamente estructural ni explícita, creemos que ella representa, sin embargo, el reto a que se enfrentarán en el futuro próximo aquéllos que postulan la construcción de una ciudad socialmente más justa a través de una gestión urbana democrática.

3. La tarea prioritaria que se impone, entonces, es luchar contra la concepción de que existe un modelo de ciudad ideal alcanzar, en la que se minimizan o soslayan los conflictos. El hecho de que el crecimiento del Area Metropolitana de San Salvador no ha sido objeto de atención seria por más de 20 años y que se ha abierto un período de amplia discusión sobre el desarrollo futuro del país, crea condiciones para pensar en el desarrollo de la capital a partir de nuevos análisis, y postulados, como ha sido hecho en los casos de Sao Paulo, Quito, Lima, Montevideo y otras ciudades de América Latina, algunos de los cuales se exponen en los otros artículos de esta publicación, y en los cuales nos apoyamos ampliamente. (Rolnik, 1993; Carrión, 1993; Ruíz de Somocurcio 1993).

El primero y fundamental de los nuevos postulados es concebir la planificación urbana no como usualmente se hace: un conjunto de instrumentos (planes, programas, leyes, etc.), que norman a priori el rumbo que la ciudad debe seguir,

establecido por un grupo de expertos que en el mejor de los casos realizan consultas previas con sectores sociales claves de la ciudad. Se trata hoy concebir este proceso de planificación como la creación de espacios y mecanismos de discusión y concertación, permanentes y en distintos niveles, sobre el desarrollo de la ciudad, en el que estén incluidos todos los actores urbanos.

El segundo es diseñar integradamente la modalidad de gestión urbana que se propone, la legislación que la respalde y el plan de desarrollo de la ciudad, que como sostenemos, no debe prefigurar la ciudad ideal y reducirse por ello a ser un instrumento normativo. Cuestiones como una posible propuesta de reforma urbana deben verse, así, con una visión de integralidad como la descrita.

Subyacen en estos postulados tres principios básicos: la necesidad de profundizar la democracia en la vida de la ciudad, la descentralización no sólo de funciones sino fundamentalmente de poder, y la promoción de la más amplia participación posible. En síntesis, implica la construcción de una nueva ciudadanía.

Se debe evitar, sin embargo, formalizar a priori los espacios y mecanismos de discusión y concertación, pues su puesta en práctica debe también ser concebida como un proceso abierto. El mejor ejemplo del anquilosamiento institucional urbano lo constituyen los gobiernos municipales cuya estructura data de niveles de desarrollo urbano hace mucho tiempo superados. Por eso también es que la pretensión de hacer de los cabildos abiertos la expresión de su democratización carece de bases reales.

Mencionemos, sólo a título de ejemplo, como se conciben desde esta nueva óptica, algunos de los problemas del desarrollo urbano más candentes: la limitación de la tierra urbana y los déficit en el equipamiento y los servicios urbanos.

Respecto a la primera es necesario pensar no sólo en términos de su creciente demanda, la cual es una realidad inobjetable, sino también pensar en nuevas formas de utilización del área existente, en muchos casos subocupada, pero diseñando nuevos mecanismos que estimulen una nueva utilización que disminuya la segregación socio-espacial y tenga un contenido ecológicamente sostenible. Para esta nueva opción, son poco útiles la normatividad tradicional o las medidas restrictivas.

Respecto a los segundos, debe dejarse de enfrentarlos en función de la ciudad deseada y aisladamente. Es claro que el carácter estructural de su reproducción

está estrechamente asociado a las formas de apropiación y utilización de la tierra urbana y al proceso de su valorización.

Un plan de desarrollo de la ciudad puede ser entonces un instrumento clave en la democratización del acceso a la tierra y a los servicios urbanos si se concibe desde esta nueva óptica.

Este plan, pensamos, más que un plan general poco operativo, debería estar constituido por un conjunto de programas articulados alrededor de cuestiones claves del desarrollo urbano, e integrar, con una nueva forma de gestión de la ciudad y una nueva legislación urbana, la política urbana alternativa que acompañe las transformaciones del país.

4. Pero aunque los problemas de la tierra urbana y la insuficiencia de equipamientos y servicios urbanos, es rápidamente visible; también lo es el cambio drástico que se ha operado en la base económica de la ciudad. Si recordamos que el modelo de "ciudad ideal", y del proceso de desarrollo urbano está estrechamente asociada a un determinado patrón de industrialización, es necesario analizar las transformaciones en la economía de la ciudad.

Para ello es necesario hacer previamente una precisión: la temporalidad de los procesos económicos y de la estructuración urbana son diferentes. Por eso es que el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones se asienta sobre una estructura urbana heredada del pasado que contiene elementos del modelo económico precedente que no puede soslayar y que constituyen, algunos, obstáculos para las políticas de desarrollo económico que responden a la estrategia de sustitución de importaciones.

Este fenómeno no es exclusivo de los países subdesarrollados, por ejemplo es sólo hasta finales de los años 80 que comienzan a observarse con mayor claridad los efectos de la reestructuración, iniciada a principios de los años 70, de las economías de los países capitalistas centrales en el desarrollo de sus principales ciudades, y que ha llevado al calificativo de algunas de ellas como ciudades "globales" (Sassen, 1991). Para el caso de países latinoamericanos de tamaño intermedio y para algunos países de Centroamérica y el Caribe, recientemente se han realizado investigaciones sobre el impacto urbano de los programas de ajuste estructural de sus economías (Portes, 1989; Portes y Lungo, 1992).

Pero los procesos estructuración urbana, además de su temporalidad propia,

son de una extrema complejidad y están cruzados por condicionalidades extra-económicas, por lo que no es correcto pensar que la globalización de la economía se traduce directamente en la globalización de los mismos, y que aún en el caso de la primera, los mercados están insertos en relaciones sociales y políticas particulares que hacen que el proceso de globalización de la economía no sea simple y uniforme (Logan y Swanstrom, 1992).

El modelo de sustitución de importaciones se apoya, en lo que respecta a las actividades económicas urbanas, principalmente en al producción industrial formal y en las actividades de servicios que éste y otros sectores de la economía nacional e internacional requieren. Implica así una determinada concentración de población a la que la empresa privada, principalmente, ofrecería empleo formal, el cual se complementa con una importante dotación de infraestructura social y servicios urbanos que estarían bajo responsabilidades del Estado.

Como es conocido, muchos de los supuestos de este modelo de desarrollo urbano no se han cumplido. La industria manufacturera no es la principal fuente de empleo en la mayoría de ciudades latinoamericanas, siendo el sector servicios el que ofrece mayores oportunidades. Pero este continúa, no obstante, ligado en gran medida a la naturaleza de la industria local y a los mercados que abastece.

Los tres niveles de las actividades industriales urbanas que coexisten (las grandes industrias monopólicas, las medianas que se desarrollan en un ámbito competitivo, y las domésticas, que se basan en los núcleos familiares han ido modificando la base económica de las ciudades. Es aquí donde aparece la utilidad de la distinción entre economía formal e informal y su articulación (Roberts, 1986). Recientemente se han desarrollado propuestas en torno a esta articulación considerando los posibles efectos de los nuevos tratados de libre comercio (Portes y Schaffler, 1992).

Evidentemente la puesta en práctica del modelo de sustitución de importaciones, así fuera de manera incompleta, dejó un importante legado: una estructura urbana que tiene elementos que no pueden ser soslayados por el actual proceso neoliberal de reestructuración de la economía y la sociedad. De la misma forma, pensar en un desarrollo urbano alternativo, exige conocer los elementos claves de la estructura de las ciudades actuales y considerar los tiempos de su constitución y transformación.

5. La ciudad de San Salvador, el Area Metropolitana para ser más precisos, se ha transformado radicalmente durante las últimas décadas.

Si observamos su dinámica poblacional y territorial encontramos no sólo el crecimiento acelerado imaginado, sino que también es perceptible la existencia de flujos migratorios de nuevo tipo, la acentuación de la segregación socio-espacial y el deterioro del medio ambiente.

Aunque el ritmo de crecimiento de la población disminuye durante los años 70 y más aún en los 80, para 1990 ella sumaba en el AMSS 957,839, manteniendo un índice de primacía (con relación a las 3 ciudades siguientes), de 3.11. Dentro del AMSS sin embargo, se puede observar un desigual crecimiento de los municipios que la integran. Así, mientras que en 1950 el municipio de San Salvador tenía 40 veces más habitantes que el municipio de Soyapango, esta proporción se había reducido a 6 veces para 1990, con las consecuencias socio-económicas y políticas que podemos imaginarnos. (Lungo, 1993).

Al conocido déficit habitacional se agrega el hecho que la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, según fuentes oficiales, era del orden del 82.7% y 69.8% respectivamente hacia finales de los años 80, lo que se acentúa con la segregación socio-espacial cada día más visible.

En la dimensión de la economía de la ciudad, es visible la desarticulación del modelo de crecimiento anterior sin que se vislumbre uno nuevo; la informalización, la desregulación y el crecimiento de la pobreza urbana forman parte del paisaje urbano actual.

Aunque el nivel de desocupación urbana es alto (10% en 1990), la precariedad laboral en la ciudad aparece con mayor claridad al conocer que en 1988 uno de cada tres de los trabajadores ocupados en el AMSS se encontraba en el sector informal, que es predominantemente un sector de subsistencia, mientras que los hogares en condición de pobreza habían pasado en la ciudad del 30% en 1976 al 49.5% en 1990, y el índice general de precios muestra un crecimiento sostenido durante toda la década.

En el ámbito de la gestión de la ciudad emerge rápidamente a la vista el alto nivel de centralización, la burocratización y el debilitamiento de las políticas urbanas.

La centralización y burocratización se da en el marco de un gobierno local extremadamente débil, por las funciones que cumple y por su poca capacidad financiera (en 1990 las transferencias del gobierno central alcanzaron dos tercios de los ingresos corrientes). La reducción de la inversión social del Estado en la ciudad ocurre mientras el programa de compensación social se dirige prioritariamente hacia las áreas rurales.

El panorama descrito brevemente en los últimos párrafos sugiere que el desarrollo del Area Metropolitana de San Salvador exige una política urbana de nuevo tipo que integre, como decíamos antes, una nueva modalidad de gestión urbana, una nueva legislación y un plan de desarrollo que rompa con las visiones tradicionales de la planificación urbana que pretendían construir una ciudad ideal prefijada.

Lamentablemente el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo del Area Metropolitana que se discute desde inicios de 1993, es expresión de la visión sobre el desarrollo de las ciudades que hemos criticado en estas notas y va en sentido contrario de las tendencias políticas actuales del país que buscan construir un régimen democrático y ampliar la participación ciudadana apoyándose en la concertación social y política, por ello, a pesar de que pueda ser aprobada por la Asamblea Legislativa, es muy limitada y representará, si se pone en vigencia, un obstáculo al desarrollo de la principal ciudad del país más que un instrumento para su desarrollo.

Resulta claro entonces que respecto a la planificación del Area Metropolitana de San Salvador falta mucho por hacer. Es necesario, primero, crear conciencia de las extremadas limitaciones que presenta el enfoque tradicional que hemos descrito someramente y que aún predomina entre los planificadores urbanos del país, y colocar en el centro de la discusión las nuevas concepciones que han ido naciendo en otros países.

Este es un paso indispensable para impulsar no los diagnósticos poco útiles para recoger la riqueza de los procesos urbanos, sino un conjunto de estudios sobre la estructura y los procesos del AMSS, sin los cuales será imposible diseñar una política urbana integrada en los términos que hemos mencionado antes.

Para lograr lo anterior es necesario crear los espacios de discusión, de análisis y de concertación. Tarea sólo realizable a mediano plazo, las posibilidades que ofrece el nuevo período político que se abre en enero de 1992, exigen, imposter-

gablemente, que ella sea iniciada con la mayor objetividad, seriedad y participación de los principales actores urbanos lo más pronto posible.

BIBLIOGRAFIA

1. Banco Mundial: "Cooperation between the world Bank and NGO's: 1990 'Progress Report", Washington, 1991.
2. Browne, Enrique: "¿Planificación para planificadores o para el cambio social?, Santiago, 1992.
3. Carrión, Fernando: "Quito: una experiencia de gestión urbana" (1988-1992)", FLACSO, San Salvador, 1993.
4. CEPAL: "La CEPAL y los asentamientos humanos: desarrollo urbano equitativo", CEPAL, Santiago, 1988.
5. Hart, Alberto: "Hacia una política urbana. El legado del Estado salvadoreño: 1950-1975", FUNDASAL, 1976.
6. Harvey, David: *The condition of Postmodernity*, Basil Blackwell, Oxford, 1989, —
7. Laquian, Aprodicio: *Basic Housing: Policies for Urban Sites, Services and Shelter in Developing Countries*, IDRC, Ottawa, 1983.
8. Lec, Douglas: "Requiem for large-scale planning models", JOURNAL OF THE AMERICAN INSTITUTE OF PLANNERS, No. 39, 1973.
9. Logan, John y Swanstrom, Todd: "Urban restructuring. A critical view", en *Beyond the City limits*, Logan and Swanstrom (ed.), Temple University Press, Philadelphia, 1991.
Sassen, Saskia: *The Global City*, Princenton University Press, New Jersey, 1991.
10. Lungo, Mario: "La privatización de la gestión de la ciudad y de los servicios urbanos: ¿ejes de una gestión urbana neoliberal?, en *Procesos urbanos*, Mario Lungo, ISTMO editores, San Salvador, 1992.
11. METROPLAN 1980: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, San Salvador, 1969.
12. ONU-HABITAT: *Global Report on Human Settlements 1986*, Oxford University Press, London, 1987.

13. Portes, Alejandro: "Latin American Urbanization in the Years of the Crisis", LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW, vol. XXIV, number 2, 1989, University of New Mexico.
14. Portes, Alejandro y Lungo, Mario (coordinadores): *Urbanización en Centroamérica*, FLACSO, San José, 1992, y *Urbanización en el Caribe*, FLACSO, San José, 1992.
15. Portes, Alejandro y Schauffler, Richard: "The Informal Economy in Latin América: Definition, Measurement and policies", Program in comparative and International Development, Department of Sociology, The Johns Hopkins University, Working Papers Series #5, 1992.
16. Roberts, Bryan: "Industrialización, clase obrera y mercado de trabajo", en *Cambio regional, mercado de trabajo y vida obrera en Jalisco*, G. de la Peña y A. Escobar (compiladores), EL COLEGIO DE JALISCO, Guadalajara, 1986.
17. Rolnik, R.; Kowarick, L.; y Somekh, N.: *Sao Paulo: Crise e mudanca*, Brasiliense, Sao Paulo, 1989.
18. Rolnik, Raquel: "Sao Paulo: una experiencia innovadora en la planificación urbana", FLACSO, San Salvador, 1993.
19. Carrión, Fernando: "Quito: una experiencia de gestión urbana (1988-1992)". FACSIO, San Salvador, 1993.
20. Ruíz de Somocurcio, Jorge: "Lima: plan de estructuración urbana. Un nuevo conocimiento de la metrópoli", FLACSO, San Salvador, 1993.

2

SAO PABLO: UNA EXPERIENCIA INNOVADORA EN LA PLANIFICACION URBANA

*Raquel Rolnik**

Cuando Luiza Erundina, candidata del Partido de los Trabajadores, resultó vencedora en las elecciones en Sao Pablo, teníamos una importante historia de organización y militancia en los movimientos sociales que se habían formado en nuestras ciudades en los años 70, en pleno período de la dictadura militar.

Al iniciarse los años 80, a la década anterior de crecimiento urbano acelerado correspondió un ciclo de crecimiento económico y expansión del empleo en el sector formal: en la industria de transformación, en el sector del transporte, en el ramo de la producción de energía, en la construcción civil y las telecomunicaciones. Fue también una década de modernización y ampliación del mercado de consumo y, por tanto, de creación de nuevos empleos en el sector terciario. De esta forma, una vasta población de trabajadores se constituyó en las ciudades.

Estos movimientos de crecimiento económico, expansión urbana y unificación del mercado fueron acompañados por un proceso de concentración de la riqueza, por lo que actualmente no hay comparación posible entre los niveles de miseria urbana y los niveles de empleo, lo que ha hecho formar parte de la pobreza urbana a ocupados o desempleados, migrantes o nativos, vendedores ambulantes u obreros industriales.

Esta red urbana multicentrada y moderna, marcada por la miseria y la concentración de la riqueza, ¿sobre qué política urbana se generó?

* Secretaria de Planificación Urbana de la Prefectura de Sao Paulo, 1988/1992.

1. LA POLITICA URBANA DE LOS GOBIERNOS MILITARES

La red brasileña de ciudades refleja claramente el proyecto de la dictadura militar. El concepto clave de este proyecto era el de la integración nacional: completar la ocupación y la unificación del país sobre una territorialidad capitalista. Para esto se construyeron grandes proyectos de comunicación (Transamazónica; Santarém-Cuiabá; Transpantaneira, Porto Velho-Manaus) para penetrar en el centro del país y llegar a las fronteras. Al mismo tiempo fueron generados polos económicos (como del mineral de Carajás, o el polo petroquímico de Camasari — Bahía— o el complejo siderúrgico de Vitoria), se invirtió mucho en infraestructura (hidroeléctrica, puentes, puertos), precisamente los sectores del empleo formal que más crecieron en el país en el período de los 60-70.

Esta inversión se dió básicamente a través de la centralización de recursos a nivel federal y la internacionalización de la economía (a través de la asociación con el capital extranjero o por medio de endeudamiento externo). El modelo se completó con la concentración de la riqueza, manteniéndose bajos los niveles salariales.

Todo esto generó una red diversificada de centros urbanos en el país. Al mismo tiempo significó la producción, en el marco de cada ciudad, de una especie de "ciudad paralela", precaria, clandestina, ilegal, infraequipada constituida principalmente por las "favelas".

Estos asentamientos precarios de la ciudad no son transitorios ni obedecen a desajustes o a la marginalidad de sus moradores. Son ilegales porque están fuera del mercado inmobiliario formal y desobedecen a las leyes que regulan y norman el uso del suelo urbano; son precarios porque son excluidos de los grandes beneficios de lo urbano moderno. Por otro lado, su clandestinidad delimita una situación permanente de oposición/confrontación con la ciudad legal, que muchas veces se puede articular a otras formas de oposición a las reglas del juego —como a las luchas del movimiento sindical— produciendo alianzas desestabilizadoras. La presencia de la periferia en la ciudad representó, por tanto, la contradicción de la urbanización modernizante.

Para comprender mejor el fenómeno desde el punto de vista de la política urbana es preciso analizar en que consistió la intervención del Estado a nivel intraurbano en el período.

En primer lugar, los gobiernos de la dictadura militar realizaron una especie de "operación desmonte" del poder y de la autonomía locales. Toda posibilidad de intervención municipal en la ciudad fue limitada por la centralización de los recursos y el poder a nivel federal, al mismo tiempo en que se estructuraba todo un sistema centralizado y tecnocrático de relaciones con lo urbano.

La canalización de los recursos federales para las inversiones se dió básicamente a través de la creación del Banco Nacional de la Vivienda. Fue a través del sistema financiero de Vivienda y del sistema brasileño de Ahorro y Préstamos que un considerable volumen de recursos fue concentrado y utilizado para financiar este proyecto, lo que ocurrió a partir de la centralización del ahorro voluntario y obligatorio (Fondo de Garantía por el Tiempo de Servicio).

Sin embargo la intermediación obligatoria de los agentes financieros (sociedades de crédito inmobiliario y bancos privados) drenó buena parte de las ganancias de los sistemas hacia estos agentes financieros. Por otro lado, por la naturaleza de la forma de captación de los recursos, los mismos financiamientos en plazos más largos y tasas de interés inferiores a las practicadas por el mercado privado, eran aún prohibitivos para la franja de población de más bajos ingresos (0-5 salarios mínimos mensuales). donde se concentraba la mayor parte del déficit habitacional. Así, de proveedor de vivienda, el BNH (Banco Nacional de la Vivienda) se volvió financiador de la promoción inmobiliaria que producía para el mercado formal de la construcción de ingresos medios y altos, con alto subsidio estatal. Además de este sector, los municipios y Estados también se volvieron "clientes" del banco a través de la obtención de financiamiento para la construcción de infraestructura urbana, sobre todo en el área del saneamiento y sistema vial.

Esta política tuvo como efecto encarecer el costo de la tierra urbana, incentivando la especulación inmobiliaria y generando cada vez más la ocupación de una parte de la ciudad (como las "favelas"), totalmente al margen del mercado. Al mismo tiempo, fueron estos recursos los que financiaron los grandes proyectos de infraestructura y construyeron las partes "modernas" de la red urbana urbana del país.

2. LA DIMENSION URBANA DE LA CRISIS DEL MILAGRO

Hasta mediados de la década de los 70, buena parte de los trabajadores urbanos autoconstruyeron sus casas a través del acceso al lote popular, muchas veces clandestino, Al trasladarse a este lote, que pagaría en cuotas mensuales durante

años, se libraría del alquiler al construir un segundo cuarto para alquilar y así poder seguir construyendo, ofrecía una alternativa de vivienda a otro trabajador, que aún no poseía un lote. Fue así que a lo largo de los años 60-70 se fue construyendo una periferia autoconstruida y sin infraestructura.

Este patrón de expansión continuó hasta el final de los años 70, cuando el "milagro brasileño" entra en crisis, el proyecto del gobierno militar es cuestionado y se inicia la transición democrática. Desde el punto de vista económico, la tendencia de crecimiento que se mantuvo a lo largo de la década de los 70 comienza a declinar, comenzando a verse las primeras señales de aumento de la tasa de desempleo y de los índices de inflación. A partir de la crisis económica internacional y de la política recesiva adoptada por el gobierno, los salarios fueron perdiendo cada vez más su poder adquisitivo, lo que fue reforzado (en la lógica de la recomendación del FMI), por la restricción del crédito.

El impacto de la crisis sobre lo urbano se manifestó a través del agotamiento del patrón periférico de crecimiento. Tal agotamiento se explica, por un lado, en la disminución relativa de la oferta de lotes populares derivada de la disminución de la lotificación clandestina por una legislación más restrictiva y de la propia inelasticidad de esta oferta, a medida que aumentaba la distancia entre la periferia y las zonas concentradoras del empleo. Por otro lado, derivado directamente de la crisis disminuye el poder de compra de los salarios en coyunturas altamente inflacionarias, lo que reduce la capacidad de los trabajadores para dar la prima para la compra de un lote.

Todo esto aumentó considerablemente la demanda por otras formas de vivienda popular —las favelas y los cuartos de alquiler. Para citar un ejemplo, en Sao Pablo en 1973, 1% de la población del municipio habitaba en favelas, en 16,650 barracas; en 1980, este número aumentó a 71,259, hasta alcanzar 150,497 en 1987 (el número de habitantes de favelas creció 1039% y la población 59% en el mismo período).

El agotamiento de este patrón periférico de crecimiento de la ciudad está también relacionado a la crisis del financiamiento de construcción que ocurrió con la del modelo que, obligado por el ajuste monetario, entró en colapso con la recesión y la alza de la inflación. Disminuyeron sus recursos y los agentes financieros comenzaron a quebrar, ejerciendo presiones para renegociar la deuda de los municipios y los Estados, y el sistema se inmovilizó.

En este momento, con la crisis económica y el cuestionamiento del orden político institucional del país, la cuestión urbana se politizaría, entrando en escena en la disputa por el espacio urbano actores hasta entonces invisibles.

La politización de lo urbano nos remonta a la propia constitución del territorio popular. Durante los años de expansión de las periferias, en cada nuevo barrio pobre que se formaba, micro-movimientos reivindicativos se organizaban para conseguir agua, luz o el la extensión de la línea de bus para la localidad. El interlocutor de esos movimientos fue desde siempre, el poder público, de quien se esperaba poder obtener las mejoras deseadas. Toda una red de intermediación política se constituiría a partir de ésto, marcando el surgimiento del clientelismo y del populismo como forma de relación de la sociedad civil con sus representantes cuando se comenzaba a dar la apertura democrática.

En esta perspectiva, bienes y servicios urbanos se transforman en estratégicos medios de negociación y presión capaces de asegurar votos a determinadas esferas de control político.

Esta politización significó que la intervención del poder público en la ciudad pasó a ser orientada también (dependiendo evidentemente del espectro de las alianzas que sostenía cada administración), por la atención a las reivindicaciones formuladas por los movimientos sociales y como respuesta a las presiones surgidas “de la base”.

En esas redes de movimientos territorializados actuaban líderes populares y profesionales de varios sectores (sobre todo arquitectos y abogados), que con el propósito de asesorar los movimientos en el area institucional, traducían para sus integrantes el código de una legalidad construída en una lengua ininteligible para ellos. Se trataba sobre todo de legalizar su situación, condición “sine qua non” de ciudadanía, en la medida en que significaba el derecho de ser atendido en aspectos como la salud, educación, guarderías y todo aquello que en una ciudad necesita el individuo pueda sobrevivir en ella, y para tener el derecho a acceder a crédito para la compra de su vivienda.

Los asesores también trataban de generar espacios urbanos con más cualidades, dentro de las precarias posibilidades de los asentamientos. Para ellos, envueltos en la sobrevivencia, articulación y diseminación de estos movimientos, el Estado era un enemigo, en la medida en que claramente, representaba desde siempre, los intereses de un grupo, la élite paulista.

No había por tanto, en aquellos momentos, la formulación de una política urbana alternativa, ya que el espacio político de estos movimientos era básicamente la reivindicación.

3. EL DISCURSO DEL PLAN: SURGIMIENTO Y CONTINUIDAD

A nivel del discurso, la política urbana pasaba por la retórica de la planificación urbana, que sería capaz de llevar a cabo el proyecto de integración modernizante, capaz de enfrentar la contradicción representada por la ilegalidad que esta producía. El concepto clave de esta planificación durante el período autoritario es el "desarrollo integrado", que se constituyó en palabra de orden para la planificación municipal. Fue en esta época que se producirán los "Planos Directores del Desarrollo Integrado", de carácter obligatorio para la obtención de recursos federales para inversiones urbanas, cada vez más inaccesibles para las administraciones locales a medida que se iba dando la centralización política y financiera del país.

Durante este período, con el debilitamiento del poder legislativo y la desarticulación de la sociedad civil, la planificación fue cada vez tecnicizándose y aislándose, enmarcada y limitada por la visión centralizada y tecnocrática que dominaba al sistema de planificación y gestión del país como un todo. El aislamiento de la planificación y su separación de la gestión provocó una especie de discurso esquizofrénico en las administraciones: de un lado los planes reiteraban los patrones, modelos y directrices de una ciudad racionalmente producida; por otro, el destino de la ciudad va siendo negociado, día a día, con los intereses económicos, locales y corporativos a través de instrumentos como la cooptación, corrupción, lobby u otras formas de presión utilizadas por quienes tenían poder de decisión.

El producto de esta intervención esquizofrénica es el cuadro que presentamos al principio: ciudades informatizadas, conectadas a los circuitos internacionales de consumo que se unen a la red de ciudades del planeta. Complejas y modernas, nuestras ciudades son un desastre desde el punto de vista ecológico y social.

Es importante resaltar que la politización de la cuestión urbana a nivel de la gestión no implica la politización de la planificación. En realidad, los grandes debates de política urbana en la década de los 80 se darán alrededor de cuestiones inmediatas y particulares, respondiendo a intereses locales y corporativos. Los principios y presupuestos generales de la planificación municipal no se dejarán contaminar por esos debates porque la sofisticación de los métodos e instrumentos de

planificación de los años 70 se basa en una concepción de ciudad y ciudadanía ahistóricas.

Esta concepción se remonta al final del siglo XIX, momento que marca el paso de la ciudad esclavista a la ciudad del trabajo asalariado y de la industria. Se puede decir entonces que todo el siglo XX fue dominado por el paradigma del plan, de la planificación, en una especie de consenso social de su justicia y eficacia en cuanto límite impuesto por la sociedad a sí misma, en nombre del progreso (económico, social), sin conflictos. Esta observación es importante en la medida en que, sobre todo que las ciudades del tercer mundo, presentan una realidad urbana que escapa a toda planificación. Aún así, la idea de la planificación racional no fue cuestionada en cuanto concepción.

Cuando abordamos específicamente la planificación urbana es importante señalar que la visión planificadora ha estado presente, a lo largo del siglo, en varias áreas (políticas macroeconómicas, políticas de desarrollo regional, etc.) y en sociedades con formas de organización muy distintas como la Unión Soviética de los Planos Quinquenales, los Estados Unidos del Nuevo Trato (New Deal), o el Brasil de los Planos Nacionales de Desarrollo del período de la dictadura militar. Finalmente, uno de los dos principales elementos de legitimación de este modelo es justamente su apoyo sobre presupuestos “científicos”, lo que vuelve estratégica la relación: producción de saber/proyecto de intervención. Por eso, para entender esta creencia secular en el modelo del plan, es preciso vislumbrar cuánto comparten o no las visiones de la ciudad de los que escriben sobre ella y los que la consideran como un objeto de intervención urbanística.

No es exactamente (o, apenas secundariamente), en la historia del urbanismo donde buscaremos estas relaciones. Más que examinar el diseño contenido en los programas y proyectos en sí, es fundamental señalar las estrategias para implementarlo y, sobre todo, identificar la cultura político-urbanística dominante, teóricamente expresada en la ciencia de lo urbano, en cada momento.

Analizaremos este diálogo en Brasil (no sólo por su especificidad, sino por su posibilidad de generalización), a partir de un ejemplo conocido. Entre nosotros, esa historia comienza con el temor a la urbanización en el cambio del siglo. En aquel momento proliferarán estudios sobre la ciudad, formulados básicamente a partir de médicos y con una perspectiva higienista. Ya aquí va aparecer un rasgo de la producción intelectual sobre lo urbano: la temática importante es el desorden, la anomia o el desvío, (según al punto desde el cual se aborde), que contiene

la idea de un orden ideal profundamente marcada por la utopía del progreso y del desarrollo trazados por el modo industrial de organización de la producción económica.

En este sentido, el modelo de ciudad contenido tanto en las intervenciones urbanísticas formuladas en aquel período tiene un doble sentido: de un lado, el deseo de implantar un orden (cada cosa en su lugar), metafóricamente semejante a aquella del nuevo espacio fabril y, por otro lado, disciplinar (a través de la morada y barrios "higiénicos"), a las clases peligrosas producidas por el propio proceso de urbanización.

Además de los elementos señalados es importante resaltar otra característica fundamental de este modelo: el fuerte vínculo establecido entre proyecto/plan de construcción de un nuevo orden social/territorial y el papel del Estado como productor de este orden. En la acción del poder público están depositados los deseos de transformación. Al Estado democráticamente electo o no, corresponde la tarea de domesticar a las partes desintegradas del tejido social para conducir al conjunto al orden idealizado por el plan. De cierta manera, y saltando en el tiempo para analizar un período teóricamente de ruptura con el binomio problemas de salud/intervención higienista, la planificación fué más explicitada por la teoría de la modernización, con su correlato pesimista, la teoría de la marginalidad.

El gran proyecto de integrar la porción marginal de ciudad/sociedad en un gran movimiento de desarrollo está presente tanto en el discurso sobre lo urbano de la sociología y la ciencia política de los años 50/60, como en la instauración de la práctica de la planificación físico-territorial en la ciudad (Planes Integrados de Desarrollo). En la teoría, y en la práctica de las intervenciones, el movimiento era analizar los procesos como un sistema económico/político/territorial, sobre el cual sería necesario intervenir para superar la existencia de elementos desviados del camino al progreso.

En este sentido, la idea del plan de estructura urbana, de donde se derivarían los proyectos urbanos, es correlacionada a la idea de estructura socio-económica, de donde se derivan territorialidades particulares; por otro lado, la concepción del modelo a partir del cual se definen patrones que confrontan con lo real, a través de diagnósticos que señalan patologías, es el fuerte y decisivo elemento de continuidad entre la cultura urbanística de este período y la de los médicos del principio de siglo. Tampoco hay ruptura en relación al protagonismo del Estado, especialmente del Estado-nacional en los procesos/proyectos de transformación so-

cial/territorial. Por el contrario, como las partes tienen su posición en la estructura del todo, el papel del Estado, como única expresión política de la globalidad, se ve bastante reforzado.

Otro salto en el tiempo nos conduce a la década de los 80, con su prolífica (útil) producción de microprocesos, realidades empíricas, en cuanto aspectos de la ciudad y de la vida urbana. Desde un punto de vista más general, no solamente limitado al ámbito de lo urbano, un fuerte cuestionamiento al papel del Estado como agente exclusivo o por lo menos principal en la conducción de los procesos de cambio ha sido hecho tanto por el ascenso en la derecha en la visión neoliberal y su concepción del mercado, como en la izquierda por una valorización de todo lo que es el papel de los grandes agentes sociales de base: participación popular, iniciativa y autonomía locales, etc.

En este momento, ¿dónde se encuentran las concepciones sobre la intervención urbana? Yo diría que están desesperadamente unidas por el bello orden planificador que dominó nuestro siglo. Lo que parece cierto es que la visión de la ciudad, así como los instrumentos y métodos de planificación, no se dejaron contaminar por el movimiento cuestionador que representaba nuestra manera de ver el mundo urbano, manifestado en el campo del saber y de las nuevas prácticas políticas.

A esta concepción recurrente de la planificación urbana corresponde básicamente la idealización de un proyecto de ciudad del futuro, que sería ejecutado año tras año hasta llegar a un producto final ("el modelo de ciudad deseada"). Su punto de partida es la definición de los patrones, "adecuados y aceptables", de organización del espacio físico, que se concretizan en una serie de acciones públicas y una legislación sobre el uso y la ocupación del suelo correspondiente al modelo adoptado.

El proyecto apuesta en la conducción por parte del poder público municipal del proceso de crecimiento y desarrollo urbanos mediante inversiones en el transporte, el sistema vial, la infraestructura y los equipamientos públicos, y sobre el "control" sobre la acción de los agentes privados a través de la disciplina del uso del suelo, sobre todo vía zonificación. Actualmente en San Pablo, por ejemplo (y esto seguramente no es diferente para otras ciudades brasileñas), el 70% de la ciudad real no tiene nada que ver con las normas y patrones vigentes de zonificación y en la legislación de ocupación del suelo de forma general, que correspondería al modelo propuesto por el proyecto. Esto cuestiona de manera irrefutable la eficacia de la planificación y sus instrumentos.

Entre planificadores, esta ineficacia es justificada como ausencia de voluntad política de los gobiernos en imponer a la ciudad el proyecto contenido en el plano y/o susceptibilidad de los gobiernos a las prácticas políticas éticamente condenables, como la corrupción. Según este punto de vista, el proyecto es bueno en sí en la medida en que formula el desarrollo de una ciudad "armónica"; lo que es ruin, malo, es la sociedad (que corrompe), y el gobierno (que se desvía del camino propuesto). En realidad, trás este concepto de proyecto y sus instrumentos existen concepciones políticas y visiones del modo de organización del espacio urbano que, en nuestra forma de ver, son altamente cuestionables.

En primer lugar, desde el punto de vista político, la idea del Plan Director como proyecto acabado de la ciudad del futuro, que dirigirá su desarrollo presente se basa en la idea de un poder central asociado a un Estado ultra fuerte que impone y controla tal proyecto sobre el conjunto de los ciudadanos.

Ahora sabemos que es la intervención contradictoria de la sociedad civil la que construye y transforma la ciudad; la utopía de un proyecto acabado de ciudad corresponde a la utopía de un Estado absoluto. Aquí muere la política, es destruída la sociedad civil y crece la burocracia. A esta visión corresponde también una forma de relación del ciudadano con la ciudad que ve el espacio público como propiedad privada del Estado y, jamás, como responsabilidad colectiva de los ciudadanos. Y el tema del control de las áreas de la ciudad que se salen de los patrones "deseables" es formulado como "problema urbano" que incumbe al Estado diagnosticar y resolver.

En el fondo esta concepción enmascara la realidad concreta del Estado brasileño, especialmente en su dimensión urbana, que invierte poco (por incapacidad financiera), tampoco regula (por incapacidad administrativa y también por imposibilidad de controlar todo) e, invocando la racionalidad, disimula el papel que de hecho desempeña en las ciudades: canalizar y dirigir la inversión colectiva hacia la apropiación privada.

Es exactamente aquí que reside la contradicción esencial de la concepción "clásica" de la planificación urbana en general y del Plano Director en particular.

4. LA PLANIFICACION URBANA Y LA CIUDAD REAL

La ciudad real es producto de la acción contradictoria de una multiplicidad de agentes públicos y privados. La definición de la orientación de la ciudad de-

pende fundamentalmente de la acción y relación política que se establece entre estos agentes. Tiene, por tanto, una *lógica de producción* desde lo que aparentemente es calificado como desorden urbano. Es preciso considerar esta lógica y comprender de que manera las propuestas contenidas en los proyectos son apropiadas por ella. Uno de los elementos esenciales de esta lógica es el proceso de valorización inmobiliaria.

En primer lugar, los procesos de valorización inmobiliaria son formas concretas de transferencia de renta de los más pobres a los más ricos, en la medida en que las inversiones públicas son pagadas por todos y el trabajo colectivo de producción de la ciudad, de manera general, valorizan la tierra urbana, haciendo que ésta permanezca en manos cada vez más concentradas y generando permanentemente áreas "carentes" de éstas inversiones públicas.

En este sentido es posible entender porque las inversiones públicas jamás alcanzan a los que deberían alcanzar: el mejoramiento de un espacio eleva el precio de la tierra y excluye a los que no tienen dinero para apropiarse de ella. Esto deriva..... directamente de la existencia de propiedad privada y del concepto de espacio urbano como mercancía y reserva de valor. El peligro aquí es caer en el engaño de la eterna falta de inversiones en infraestructura y equipamiento, sin considerarnos para el proceso que reproduce esta falta.

Para dar un ejemplo podemos calcular cuántas personas podrían caber en el espacio que ya posee infraestructura, transporte y equipamiento básico en la ciudad de San Pablo (apenas utilizando zonas vacías y subutilizadas, y construyendo una vez el área del terreno), Alcanzamos asombrosamente la cifra de 8 millones de personas, mucho más de los que ya viven allí. O sea, la totalidad de la población que viven en las favelas, los repartos periféricos y apiñada en los tugurios de la ciudad. Esto quiere decir que desde el punto de vista de disponibilidad del espacio e infraestructura que ya existe ahora en la ciudad, no necesitaríamos tener una periferia desequipada, ni favelas, ni ocupaciones en las orillas de las represas de agua, ni en áreas de riesgo. No se trata, por tanto, de falta de infraestructura sino de la forma de su distribución y apropiación.

En segundo lugar, la legislación urbana (el código de obras, la ley de zonificación, la ley de parcelación), no es "neutra" en relación a los procesos que describimos antes. Muchas veces la intervención del Estado no representa la mejor defensa de los intereses colectivos; por el contrario, por detrás de una apariencia de garantía, protección y defensa del interés público se esconden mecanismos per-

versos de interacción con el mercado, que acaban provocando efectos contrarios a los pretendidos.

En relación a los procesos de valorización inmobiliaria la legislación cumple un doble papel: indicadora de los mercados inmobiliarios que actúan en la ciudad (es claro, no hay un mercado sino que un sinnúmero, formales e informales, legales y clandestinos) y definidora de los territorios que comprenden a la ciudad "legal" y a la ciudad "ilegal" (favelas, tugurios lotificaciones clandestinas, ocupaciones, etc.).

Cabe aquí decir que en San Pablo, por ejemplo, donde el 70% de la ciudad es ilegal, irregular o clandestina en relación a las normas urbanas, ésto representa una situación de sub-ciudadanía, ya que los ilegales no tienen los derechos urbanos (el acceso al equipamiento, a la infraestructura, etc), que para los "legales" son automáticos.

Veamos con mayor detenimiento el caso de las favelas, un subconjunto importante de nuestras ciudades "ilegales". Estas se caracterizan por ocupar áreas no compradas, públicas o privadas, sobre las cuales son edificadas casas precarias. La ilegalidad de estos asentamientos habitacionales es determinada, en primer lugar, por la condición de acceso a la tierra (ocupada y no comprada).

El segundo aspecto de clandestinidad está en el tipo de área ocupada puesto que, generalmente, son prohibidas las construcciones por los códigos: orillas de quebradas, pendientes pronunciadas o aquellas áreas que los lotificadores son obligados a donar, de acuerdo con las leyes de parcelamiento municipal para las zonas verdes de la lotificación, que corresponden muchas veces, a las partes del terreno menos adecuadas o propicias para construir.

Situación semejante ocurre con las lotificaciones irregulares o clandestinas; su localización, así como el de las favelas, está justamente en las áreas vedadas por la ley al mercado legal de tierra y construcción. Esta observación apunta a una de las características de la producción de las ilegalidades en la ciudad. El argumento de que las viviendas ilegales están fuera del mercado es falso. En realidad son dos (¿ o múltiples?), los mercados que se organizan en la ciudad. Uno formal, legal, que actúa de acuerdo con las normas definidas para las categorías de renta media y alta, y otro *paralelo, marginal y clandestino*, constituido sobre todo por las tierras y edificaciones vedadas, por su condición de ilegalidad, para el mercado formal.

Considerando que el mercado clandestino atiende sobre todo a la población

más pobre, existe un efecto desastroso de la misma ley, que acaba destinando las peores tierras (o las más vulnerables desde el punto de vista ambiental), justamente para aquellos sectores sociales que tienen menos posibilidades de ocuparlas de forma más segura. Se crea así un círculo vicioso: en la visión elitista y legalista de respeto al orden, la pobreza en su clandestinidad urbana, ensucia, contamina y destruye los innumerables ambientes de la ciudad.

Podemos plantear algunas conclusiones sobre esta situación. En primer lugar, es absolutamente falsa la afirmación de que la producción de las clandestinidades en la ciudad se da fuera del mercado. Efectivamente, no hay en las ciudades nuestras esfera alguna de producción y consumo "fuera del mercado". De ahí no escapa la intervención estatal: la propuesta reguladora del Estado (a través sobre todo de la legislación urbana) interactiva con los distintos mercados, produciendo como resultante la ciudad real. En segundo lugar, no es posible resolver la cuestión ambiental desvinculada de la cuestión social, sobre todo habitacional; ya que son las áreas de protección o de reserva ambiental, que al perder valor para el mercado legal, las que son apropiadas por los mercados clandestinos.

Esto apunta también al papel central que el poder legislativo tiene cada vez más en la ciudad. No obstante de la eficacia encubridoramente dudosa, la construcción de la legalidad urbana —que se da en última instancia en las Cámaras Municipales tiene una alta eficacia política.

La cultura urbanística, que es producto de décadas de dominación de la ciudad por las élites y de la corporativización de los técnicos en las alcaldías y órganos estatales, está completamente impregnada de la idea del "modelo ideal" de la ciudad y de la distribución espacial, y pretende que el Estado, si se dá el caso, a través del poder ejecutivo, ejerza un fuerte poder de control policíaco para garantizar el cumplimiento de estas normas. Es evidente que cuanto más separada de la producción real de la ciudad una ley, más violenta, represiva y autoritaria debe ser la actuación del Estado.

Con ésto queremos decir que hay mecanismos específicamente urbanos de producción de la exclusión y que la disciplina del uso del suelo interfiere decididamente en este proceso.

Podemos citar otro ejemplo concreto, extraído de las normatividad vigente en San Pablo para ilustrar lo que acabamos de afirmar. La ley de zonificación diferencia la capacidad o el potencial constructivo de los terrenos en las ciudades. En San

Pablo, 82.7% de los terrenos pueden ser construídos únicamente una vez; en apenas el 10% de la ciudad este coeficiente es de 4, lo que corresponde también al máximo potencial. Esta diferenciación de coeficientes provoca dos fenómenos fundamentales en la formación de los elevadísimos y excluyentes precios del terreno en la ciudad: primero genera una escasez artificial de tierras, y segundo concede una valorización absurda para los pocos terrenos que tienen un mayor potencial.

Otro ejemplo es la forma descarada con que la zonificación asume la segregación socio-espacial al delimitar una zona donde es permitido construir únicamente mansiones unifamiliares. De manera más comprensiva los códigos de obras y leyes de parcelamiento que tienen como modelo la micropolítica familiar y social de las élites, la impone (en nombre de la "democracia"), como regla igual para el conjunto del cuerpo social. El resultado es la producción de dos tipos de ciudadanos: la minoría, legalizada, de acuerdo con la norma y la mayoría, excluída, "marginal" o "desviada" de esta normatividad.

Hay, por tanto, una implicación política importante que se deriva de esta situación, en la medida en que una parte muy significativa de la población está obligada a "negociar" sus derechos, lo que evidentemente alimenta máquinas políticas clientelistas.

Esta concepción de planificación peca básicamente por no tomar en consideración la fuerza de los procesos reales de la producción de la ciudad y los considera como desviaciones del camino deseado.

5. EL PLAN DIRECTOR, UNA ETAPA EN LA LUCHA POR LA REFORMA URBANA.

Para el campo popular, constituido básicamente por movimientos populares organizados en torno de la reivindicación por la vivienda y por entidades profesionales y de asesoría ligadas a la cuestión urbana y a estos mismos movimientos, la revisión constitucional representaría la oportunidad de retomar la lucha por una reforma urbana. La perspectiva de la Reforma Urbana es justamente la de ruptura con el orden urbano vigente en las ciudades del país a través del cambio de las reglas excluyentes de la apropiación del territorio que crean un espacio urbano injusto desde el punto de vista social y degradado, desde el punto de vista ambiental.

Sin embargo, los textos constitucionales fueron fruto de un proceso de negociación de modo que las redacciones finales están lejos de la ruptura pretendida por el movimiento de la Reforma Urbana. Un ejemplo de ésto es la propia inserción de la obligatoriedad de producción de Planes Directores en municipios con una población mayor a los 2,000 habitantes, exactamente en el único artículo de la Constitución Federal que trata de la política urbana. Así, si para el campo popular en el centro de la cuestión urbana está la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, esta posición no es compartida por aquellos que consideran que un Plan Director que defina el modelo de organización de la ciudad del futuro es la condición necesaria y suficiente para garantizar el cumplimiento de la función social de la ciudad.

La entrada en escena de los planes directores en el espacio que debería ser el de la reforma urbana en la revisión constitucional, de cierta manera definió la agenda de debates y los interlocutores en los procesos de elaboración de los planes, que es lo que está aconteciendo actualmente en los municipios.

En primer lugar confirió un enorme espacio y poder a un sector (los urbanistas), que teóricamente deberían el saber-hacer de la planificación urbana. Son profesionales que saben como debe ser hecho un plan urbanístico, que dominan el lenguaje que poseen una receta de las "exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad" requeridas por el Plan. Esto significó también una dificultad adicional, además de las ya inherentes a la participación popular en la gestión de la ciudad: un documento legal se volvió necesario para que algunas políticas, en la línea de la reforma urbana, pudiesen ser implementadas por los Estados y municipios. Por ejemplo, una formulación simple y directa que estaba contenida en la enmienda popular de la Reforma Urbana presentada a la Constituyente decía que los terrenos ociosos, que son guardados especulativamente por sus propietarios, no deberían existir en la ciudad y aquellos que actuaran así estarían incumpliendo la función social de la propiedad. Ahora con el tratamiento dado a la materia por la constitución, que colocó al Plan Director en medio, ningún gobierno que descase ejecutar una política de combate a la especulación inmobiliaria podría hacerlo directamente. Necesitaría antes garantizar que esta posibilidad estuviese contemplada en la ley orgánica y posteriormente en el Plan Director, modelo que siguieron la mayor parte de los planes o programas producidos a partir de la década de los setenta en el país, y que es en realidad un documento de principios, objetivos y directrices generales que requiere una legislación complementaria para poder ser aplicado. Y es más, nunca formó parte del modelo/ receta del Plan Director de Desarrollo Integrado la aclaración de la función

social de la propiedad y mucho menos el reconocimiento del territorio popular en la ciudad, generalmente ilegal, irregular o clandestino.

A partir de ahí, nuestra primera tarea fue de promover un amplio debate público de reconceptualización del plan.

Como la particular forma de leer la ciudad (los llamados diagnósticos), son profundamente influenciados por este preconcepto, nuestro primer desafío al asumir la dirección del Plan Director de Sao Pablo, fue la de generar una lectura de la ciudad, procurando captar aspectos no considerados anteriormente. El libro "San Pablo, Crisis y Cambio" (SEMP/Editora Brasiliense) fue una primera síntesis de esta lectura.

Algunos temas de investigación pueden ser destacados como muy poco explorados y fundamentales para pensar en una acción en el campo de una nueva política urbana:

1. Los instrumentos urbanísticos de control del uso del suelo y los tributarios, y su impacto sobre los mercados inmobiliarios en la ciudad y en la formación de precios. En este campo continúan sin explorarse los estudios de los procesos constitutivos de la segregación urbana, de segmentación de los mercados, de estructuración de los mercados clandestinos y su relación la legislación urbanística y la política tributaria municipal.
2. La capacidad o el potencial constructivo y su relación con la infraestructura existente; estudios que establezcan de forma más científica límites para el crecimiento urbano son fundamentales para la formulación de cualquier política pública de control de densidades. Es sorprendente cuanto se desconoce de las posibilidades de utilización económicamente racional de los recursos de infraestructura ya instalados en la ciudad.
3. En el campo del derecho urbanístico, hay todo un ámbito de investigación o pesquisa sobre las formas contractuales extra-jurídicas correspondientes a las configuraciones urbanísticas existentes en la ciudad, así como experiencias de formulación de derechos urbanísticos alternativos.
4. Desde un punto de vista más teórico fue preciso desarrollar la investigación acerca de la organización del espacio intra-urbano e inter-urbano, avanzando en los conceptos de estructura urbana (¿es posible todavía que se hable de

una estructura rígida urbana con centros, sub-centros en nuestras grandes ciudades?), y de la metropolización (¿Cuáles son hoy los diseños del espacio metropolitano *real*?

5. En el campo de la economía urbana aún son desconocidos los perfiles económicos de la ciudad, sobre todo del llamado sector informal, su tamaño, su relación con el sector formal, su papel en la economía urbana, su forma de espacialización.

Estas son algunas pistas, muy preliminares, de caminos recorridos, que surgirán como demanda, a partir del trabajo concreto de cuestionamiento de las propuestas e instrumentos de la planificación urbana en el ámbito de la elaboración del proyecto de un nuevo Plan Director para San Pablo.

LA PROPUESTA DEL PLAN DIRECTOR: UNA NUEVA CONCEPCION Y NUEVOS INSTRUMENTOS

Contraponemos la ficción tecnocrática, la concepción del Plan Director como *regla del juego* de la producción cotidiana de la ciudad por sus ciudadanos. Como efectivamente en un juego de fútbol, por ejemplo, es preciso encontrar reglas más justas y democráticas en la disputa de la bola, que permitan condiciones más igualitarias. Queda claro aquí que el juego no se resuelve en la regla, se resuelve *en la disputa*, y que depende de la garra, de la fuerza, de la estrategia de los tiempos. Más en la ciudad, donde no pretendemos eliminar la diferencia del conflicto y el cambio, tener reglas más justas y fundamentales. De nada sirve un producto acabado ilusorio si las reglas de la forma de la producción cotidiana de la ciudad no se alteran.

Así, el Plan Director presupone un debate abierto, franco y explícito en la sociedad y sólo puede tener algún significado para la transformación de la ciudad si surge de un intenso debate público en la ciudad.

6. PLAN DIRECTOR, OPOSICIONES Y LIMITES DE LA PARTICIPACION POPULAR

La primera gran oposición que el proyecto del Plan Director de San Pablo sufrió fue la reacción a la autoaplicabilidad y a los nuevos contenidos y perfil del plan, muy distintos a lo que había sido la tradición de los Planos Directores. Un Plan que parte de la ciudad real y no de un modelo ideal, que reconoce el espacio

de los trabajadores y la legitimidad de los acuerdos populares que configuran su espacio en la ciudad, que admite la multiplicidad de formas de apropiación del espacio, que usa la política urbana claramente como forma de democratizar el acceso a la tierra, distribuir la renta y, finalmente, que no requiere de una infinidad de leyes complementarias para que sea válida y, para que los eternos autores de los planes no cambien nada inaceptable.

Es interesante destacar de donde saldrán y cuales fueron los argumentos utilizados por la violenta reacción contra el plan. Vinieron, en primer lugar, de los autores de los planes anteriores de la ciudad, reclamando fidelidad a la receta de la buena planificación. Algunos más exaltados, apelando a un discurso corporativista exigían que el plano fuese una pieza rigurosamente "técnica", hecha por ingenieros y arquitectos, y calificaban al plan de "ideológico", "hecho por sociólogos" con "preocupaciones sociales y no urbanísticas como debería ser". Sumado a este discurso, y muchas veces proviniendo de la misma fuente (la élite paulista), la propuesta de democratizar el acceso a la tierra generó una reacción de quien no admitía tener su espacio compartido con otros que no fueran la propia élite. Así, el plan debería ser atacado, combatido por que "va a traer inmigrantes que van a robar a la ciudad", "van a deteriorar las buenas cualidades de los barrios pobres", "va a incentivar las invasiones".

Merece un párrafo especial la reacción del llamado sector inmobiliario que frente a una intervención en el mercado de tierras que evidentemente restaría valor a un número pequeño pero extremadamente valioso de propiedades urbanas (la propuesta del coeficiente único de aprovechamiento y del suelo creado), se lanzó en una campaña jurídica sobre la inconstitucionalidad e ilegalidad de los instrumentos propuestos. Además de tratar de difundir una apreciación, jamás comprobada, de que los instrumentos propuestos encarecerían la vivienda para los sectores medios.

A esta altura el lector se debe estar preguntando cuál sería la posición y reacción de los sectores populares en todo este proceso. Podemos afirmar hasta este momento fue muy pequeña la apropiación del Plan Director por los sectores populares. Sin embargo, no es posible señalar las razones del poco involucramiento con el Plan si no consideramos dos cuestiones: una, como fue el proceso de elaboración y discusión del Plan de la ciudad, y otra, como se dió la participación de los sectores populares en la gestión de la ciudad de forma más general. En primer lugar, una característica de los sectores populares de San Pablo, en su historia más reciente, ésto es, en el período post-dictatorial y su organización en forma de mo-

vimientos sectoriales y no territoriales, es decir que son movimientos por la vivienda, la salud, el transporte, las guarderías infantiles que también se estructuraban por regiones de la ciudad, pero no como asociaciones de barrio.

Una segunda característica es la no federalización, o sea la no existencia de una entidad única, a nivel del municipio como un todo, que represente el conjunto de los movimientos y de las fuerzas políticas en presentes. Otro elemento a considerarse fue el carácter, básicamente reivindicativo, que marcó la formación y el surgimiento de estos movimientos. El momento en el que el Partido de los Trabajadores, un partido fuertemente enraizado en estos movimientos, gana la elección para gobernar el municipio, no correspondió al momento en que los movimientos estuviesen buscando ganar credibilidad para la gestión urbana. Esto quiere decir que la agenda política y la pauta de los movimientos no eran propuestas para el gobierno de la ciudad, sino más bien, posiciones de oposición o resistencia a las políticas practicadas por los gobiernos hasta entonces. Reivindicaciones y formas de presión para conseguirlas. Evidentemente, no es en el espacio de un año, dos o cuatro que las organizaciones de la sociedad saltan de una posición de presión y reivindicación a la co-gestión. Y no es ése necesariamente el camino de los movimientos. De forma general, el diálogo con los sectores populares se dió de forma más directa —y ahí creció y se desarrolló en aspectos sectoriales— como salud, vivienda, educación, cuando estaba concretamente en juego la atención a las reivindicaciones y conquistas inmediatas. A partir de allí mismo algunos saltos de cualidad en la forma de inserción en la sociedad podrán ocurrir, como es, en nuestra opinión, la iniciativa popular del proyecto de ley de creación de un Fondo Nacional para la Vivienda Popular, articulado por el movimiento de vivienda.

En una ciudad de las dimensiones de San Pablo —y el tamaño es fundamental en esta cuestión— un tema como el Plan Director, que se refiere a la ciudad como un todo y por tanto a ninguna reivindicación inmediata y concreta, u obtención directa de algún servicio, es ajena o pasa lejos de las preocupaciones de los movimientos urbanos.

Es más, en la ausencia de una entidad o forma de representación general del conjunto de movimientos (cuya simple existencia ya introduciría la necesidad de globalización), el Plan Director acaba careciendo de diálogo en el campo popular.

En este cuadro deben ser situados los mecanismos utilizados para posibilitar la participación de la población y, principalmente, de los sectores populares en el Plan Director. En presencia de este cuadro, sería extremadamente complicado cons-

tituir a priori y formalizar un foro donde ya estuviesen representados todos los sectores envueltos en la construcción y disputa por el espacio urbano. En realidad, el desfase entre la organización del sector empresarial y del sector popular en esta materia es tan grande que cualquier organización formal a priori sería totalmente artificial. Además de ésto, no estaba claro en el inicio del proceso, ya que nunca hubo en la ciudad la construcción de un Plan Director a partir de un debate público, que papel tendrían sectores como la universidad, los gremios profesionales, la prensa y, finalmente, los ciudadanos que no son urbanistas ni empresarios de la construcción, ni forman parte de los movimientos y entidades ya constituídos. Por estas razones, nuestra gran inversión inicial fue en la divulgación —primero de un nuevo perfil del plan en conjunto con informaciones globales sobre la ciudad, después de una pre—propuesta y, finalmente, de una propuesta. Esta divulgación/debate abierto utilizó los más variados medios: reuniones con entidades y movimientos, debates públicos, material en la prensa general y en la prensa de barrio, cursos de formación del Plan Director, producción y distribución de un amplio material de divulgación —videos, cartillas, folletos. Poco a poco nuestras iniciativas se sumaron a iniciativas de las propias entidades, movimientos, grupos, jornadas y todo esto fue multiplicando, formando y definiendo los interlocutores del Plan. Podemos afirmar que conseguimos generar un debate público sobre el Plan Director de la ciudad durante casi dos años.

En ningún momento, en todo este proceso apostábamos en la aprobación integral por la Cámara Municipal de nuestro proyecto de ley. Creíamos, e invertimos esfuerzos en esta dirección, que el Plan Director debería ser fruto de un amplio proceso de negociación, lo más democrático y legítimo posible. Solamente así podría ser asegurado su cumplimiento en cuanto compromiso de los agentes públicos y privados que producen o se apropian de la ciudad. El espacio de este acuerdo debe ser la Cámara Municipal, que es el local de deliberación final. Efectivamente en la actualidad una mesa de negociaciones en la Cámara, con la participación de consejales, del ejecutivo y de las entidades de la sociedad que se acreditaron a lo largo del proceso en cuanto interlocutores, se estableció. En la realidad el peso que tiene actualmente el campo empresarial, cooperativo y de representación del espacio de las élites es mucho mayor que el del campo popular. Jugó un papel fundamental para configurar esta situación la prensa, que siendo canal y vehículo de un sector bastante limitado de la ciudad, creó una imagen pública del plan diseñada por este sector. Así mismo considerando esta situación, de cualquier manera la politización de la planificación ocurrió, y la versión final del plan corresponderá a la correlación de fuerzas políticas en la ciudad en esta coyuntura

De toda esta experiencia permanecerán lecciones preciosas creemos que la operación de desmixtificación y la construcción de una nueva alternativa para la planificación de lo urbano es nuestro gran saldo. Lo que fue explícito en este proceso radicalmente democrático, difícilmente será camuflado atrás de bellos discursos vacíos y coloridos mapas en las paredes. De aquí en adelante se debe avanzar en un camino apenas abierto y, por tanto, exactamente llenos de incógnitas y desafíos.

3

QUITO: UNA EXPERIENCIA DE GESTION URBANA (1988-1992)

*Fernando Carrión**

INTRODUCCION

Este trabajo pretende mostrar algunas de las ideas fuerza que guiaron la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito de la Administración Municipal 1988-92, a través de lo que la Dirección de Planificación desarrolló. Son criterios generales, que culminan con la formulación de una propuesta de gestión, del proyecto de Ley de constitución del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), y del respectivo Plan de Desarrollo Metropolitano.

La reflexión realizada proviene de la experiencia desde adentro, como copartícipe del proceso. Esto si bien tiene su propia riqueza, no es menos cierto que carece de la distancia tan necesaria para la objetividad. También es una reflexión en estado primario que no compromete a la Institución; ello significa que es un trabajo personal en proceso de elaboración, sobre la base de una experiencia colectiva.

El trabajo se compone de las siguientes partes: una primera, que describe sintéticamente los procesos de constitución del Area Metropolitana de Quito y su situación actual; una segunda, que presenta la concepción del DMQ a través de los objetivos y principios básicos que deben considerarse para la formulación del proyecto; una tercera, que desarrolla la propuesta, en base a la gestión, planificación y legislación; finalmente, a manera de reflexiones generales, se señalan algunos retos hacia el futuro.

* Director de Planificación de la Municipalidad de Quito.

1. CONFORMACION DEL AMBITO DE LA PROPUESTA

Quito con 1'200.000 habitantes distribuidos en más de 19.000 hectáreas, es una ciudad que ha sufrido sustanciales transformaciones en estos últimos años en los órdenes territorial, social y político-institucional, tal como se describe a continuación:

Una organización territorial que ha crecido en más de cuatro veces desde el año de 1970 en que tenía 4.500 has, a 1990 con 19.000. Desde la década del setenta el precio de la tierra creció en más de 7 veces, sobre la base de una expansión urbana sin requerimientos sociales reales que mantiene alrededor del 40% de área vacante o libre. Esto nos demuestra que su crecimiento se sustentó en criterios especulativos excluyentes, que condujeron al incremento de la segregación urbana y de los déficits de servicios, equipamientos y vivienda,

Pero también la organización territorial en los últimos 20 años sufrió sustanciales modificaciones en todos sus órdenes. Si antes de este período, la estructura urbana era longitudinal, según el criterio geográfico norte-centro-sur, en la actualidad tiene una forma de organización metropolitana que partiendo de la zona central proyecta cinco radios hacia la periferia a través de los valles. De esta manera, la microregión de Quito ha sido el escenario de importantes mutaciones: desde la ciudad central y núcleos urbanos menores situados a su alrededor, ha evolucionado hasta un área conurbana que expresa un espacio económico con fuertes interrelaciones internas por distribuciones regionales de población, localización de actividades secundarias y terciarias, uso del territorio, flujos de bienes y personas.

Una organización social donde el componente demográfico tiene un peso central: la población pasa de 535.000 en 1974 a 1.200.000 en 1990, habiéndose duplicado la población. El ritmo de crecimiento de Quito, ha mantenido una elevada tasa promedio de de 4.7% entre 74-82 y de 3.8% entre 1982-90. Esta tendencia de crecimiento muestra una dinámica poblacional superior a la tasa promedio nacional del periodo intercensal.

Si bien el crecimiento poblacional ha sido importante, lo más significativo es la complejización y transformación de la sociedad. Nuevos actores sociales han aparecido en la escena local: los informales, las mujeres, los ecologistas, etc., así como también nuevas formas de capital como el de promoción que logra articular la industria de la construcción con la propiedad inmobiliaria.

Un sistema institucional público-privado de administración de la ciudad en el que las competencias no están definidas y son más bien contradictorias, en el que el Municipio ya perdió su condición de administrador de la ciudad. Producto de la crisis económica, la centralización política y la desregularización estatal, han agudizado el desgobierno de la ciudad y reducido al mínimo de la implementación de políticas urbanas.

El Municipio ve desbordada su capacidad de intervención por la magnitud de las inversiones que supone la superación de tales problemas, así como por la falta de canales apropiados de cooperación e intervención entre los ciudadanos y el gobierno local. La pérdida del control de los procesos socio-espaciales es probablemente el más relevante, pues lleva consigo una gestión muy primaria del Municipio en aspectos tales como habilitación del suelo para fines residenciales y dotación de agua potable, alcantarillado, equipamientos comunitarios, transporte, entre otros. Pero también se expresa en una falta de legitimidad y representación, que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil respecto del Municipio.

Una planificación, que ha conducido a que para Quito hayan sido elaboradas cuatro propuestas de planificación urbana, todas ellas con la perspectiva de racionalizar su crecimiento y auspiciar el desarrollo urbano, nos permitiría hablar de la ciudad "más planificada" del Ecuador, sin que esto disimule la anarquía en su crecimiento. Estas propuestas identifican la intencionalidad de planificación que expresa el Municipio, con modalidades que van desde "plan regulador", seguido luego por el "desarrollista" y finalmente por el plan en "la crisis".

En la década de los setenta, serán las propuestas tecnocráticas de planificación urbana con las que el Estado reconozca a lo urbano como problemática de interés general y busque resolver "las patologías" urbanas. Se reemplaza el sentido de transformación o de futuro por el del apuntalamiento a las tendencias generales del proceso urbano y de su control social, basándose en una visión de la realidad fragmentada que no permite ver a la ciudad como unidad. El discurso será mucho más tecnocrático, con lo cual la "visión humana" presente en las propuestas de la década del cuarenta desaparece por completo en el conjunto de cifras, fórmulas y apartados.

En los ochenta, la tónica general fue la exclusión de lo urbano como parte sustancial de las políticas públicas. La política urbana se reduce a su inexistencia. Sin embargo en 1978, cuando se inicia el proceso de redemocratización del país,

con una nueva Constitución que reconoce los procesos de conurbación iniciados en los setenta en la microregión de Quito, se define a Quito como Distrito Metropolitano, Capital de la República, que deberá administrarse bajo una ley específica.

Como resultado tenemos una lógica de urbanización, con características especulativas, segregacionista y expansiva que hace crisis, tal como se manifiesta a través de una problemática que supera los ámbitos tradicionales de lo "local". Y un modelo de gestión, atomizado y disperso que conduce a que el Municipio tenga dificultad de administrar la ciudad, tanto por la carencia de instrumentos de decisión idóneos para el corto y largo plazo, cuanto por la obsolescencia de un aparato burocrático centralizado para la ejecución de proyectos y contacto con los ciudadanos. En otras palabras, se tiene que el crecimiento de la ciudad, la modernización del Estado, la falta de visión de futuro y la crisis de legitimidad del Municipio, alejaron la posibilidad de solución de los problemas urbanos, en un contexto en el que también la población perdió las posibilidades de participación, el sentido de pertenencia e identidad.

2. LA CONCEPCION DE PROPUESTA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

2.1. *Los principios*

En este contexto, la política urbana en la ciudad de Quito debe ser diseñada para sortear la crisis urbana, dirigiendo el desarrollo urbano hacia la constitución de una nueva ciudad y una nueva forma de gestión (hacia su "renacimiento").

Esta política debe inscribirse en una propuesta general sobre la ciudad y la sociedad local, definida en términos del *derecho a la ciudad democrática* ha ser aplicada, sostenida y desarrollada en la gestión, legislación y planificación. Ello significa que la búsqueda de una ciudad diferente, venida de la diferencia y que transita hacia la diferencia; es decir una ciudad que respete las identidades culturales y sociales. Queremos una ciudad que respete el pasado histórico, que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado. Que permita una vida digna, justa y creativa. Que respete la naturaleza. Una ciudad que exprese el "derecho a la ciudad". Una ciudad democrática. Queremos una ciudad más humana donde los niños, los jóvenes, los ancianos organizadamente (la ciudadanía) haga suya su ciudad y su futuro. Es por ello un problema para la mayoría y una responsabilidad de todos.

Bajo esta propuesta general, se formulan los siguientes principios:

Profundizar la democracia: Las modalidades del proceso urbano de Quito han determinado que su territorio se caracterice por una marcada segregación urbana, que se expresa en la presencia de un gran déficit de vivienda y servicios, en la existencia de tugurios y barrios periféricos y, además, en una minoría que tiene todos los servicios y equipamientos, configurando áreas socio-territoriales dispares.

Hay una falta de legitimidad y representación, que ha generado un distanciamiento mayor de la sociedad civil respecto del Municipio. En ello mucho tiene que ver el crecimiento de la ciudad y sus problemas respecto a una estructura de gestión anacrónica que, incluso, cuestiona la vigencia del Municipio como el órgano más idóneo para administrar la sociedad metropolitana.

El objetivo de la propuesta es la *democratización*, entendida como: a) una gestión y administración de la ciudad en la que la sociedad local se encuentre más próxima y mejor representada. b.) una definición de política urbana y social tendiente a reducir las distancias económicas y sociales que se expresan a nivel del territorio. c.) la constitución de un nuevo Municipio que surja de bases socio-territoriales más representativas.

Promover la descentralización: Las características del proceso de urbanización ecuatoriano, concentrador y excluyente, han determinado que en la ciudad de Quito se centralice un conjunto de actividades de la esfera política, social, cultural y económica, en detrimento de otras zonas, regiones y ciudades del país. Este hecho ha conducido a profundizar los crecientes desequilibrios regionales y por tanto, socio-ambientales, al grado de que el proceso centralizador se expresa también al interior de la ciudad. El Centro histórico es, además, centro urbano con especificidades nacionales.

Se requiere redefinir el proceso urbano de Quito, partiendo de la *descentralización*, en los siguientes términos: a) que se fortalezca el Municipio dentro de la estructura estatal; b) que el Municipio sea más próximo a la sociedad civil que al Estado; c) que los desequilibrios socio-territoriales se reduzcan.

Auspiciar la participación: La separación del organismo político de la participación social, característico del Estado moderno, y la responsabilidad creciente de la sociedad civil por la reproducción social, propios de la actual crisis, han redefinido, al excluir a la población, la participación social.

Así mismo, se debe reconocer que Quito desde épocas pre-incaicas contó con formas de organización social donde la participación de la población fue uno de sus motores. Sin embargo, instituciones como la minga, la comuna, el ayllu, los ejidos, los comités barriales, ligas deportivas, clubes culturales y sociales han sido relegadas de la administración de la ciudad, sin tomar en cuenta que son los agentes urbanos con mayor importancia en su constitución y desarrollo.

Para profundizar la democracia y la descentralización, surge la necesidad de la *participación*, comprendida como: a) socialización de los beneficios de las políticas; c) generalización de la ejecución y la toma de decisiones; d) elección de representantes; e) fiscalización de las acciones; f) fortalecimiento de los organismos locales de gestión así como las formas de representación popular.

2.2. Los Objetivos

Con estos principios generales y de acuerdo a las atribuciones que se derivan de la Ley de Régimen Municipal y a los planteamientos políticos respaldados por el voto popular se concretan en los siguientes objetivos:

- Ejecutar el mandato constitucional —artículo primero— de creación del Distrito Metropolitano, estableciendo las bases para la conformación de un gobierno municipal sustentado en una amplia y democrática participación popular.
- Delinear los mecanismos de gestión y administración municipal, para que el Concejo recupere el control, ordenamiento y dirección del crecimiento urbano (mayor legitimidad); estableciendo para ello, amplios y flexibles modos de coordinación con los gobiernos locales, el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado (poder local más fuerte).
- Definir los condicionamientos, limitaciones y necesidades actuales y futuras de la sociedad local que permitan asegurar la satisfacción de las demandas de empleo, suelo, vivienda, servicios, equipamiento comunitario, transporte y abastecimiento. Parte importante de estas deficiones será la preservación del medio ambiente y la adopción de medidas de seguridad frente a los riesgos naturales.
- Adoptar como instrumento para la realización de los objetivos, políticas y estrategias planteadas por el Municipio de Quito, un sistema de planificación

integral que incluya, además de la problemática espacial, los aspectos relacionados en el desarrollo social, económico, y administrativo del Cantón.

2.3. *El carácter de la Planificación*

Entenderemos por planificación a la organización colectiva de un conjunto de decisiones e intervenciones que involucran y provienen de una diversidad de actores sociales. Estas decisiones e intervenciones se dirigen hacia un futuro deseado, concebido a manera de un principio en proceso también de construcción y transformación y no hacia un modelo preconcebido e ideal de ciudad.

- La Planificación no debe ser entendida como una unidad cerrada en sí misma (tecnocrática), sino como parte activa y actuante en las decisiones y acciones del conjunto de la administración de la ciudad. De allí que su sentido debe definirse situacionalmente.
- La planificación debe ser entendida como un proceso continuo, no como la propuesta lineal donde su fin sea del tipo “plan libro”. Ello implica estatuir a la planificación como un proceso sistemático en constante retroalimentación entre los efectos alcanzados y los resultados propuestos, de suerte de tener un monitoreo permanente de situaciones.
- Hacer de la planificación una práctica técnico-política que permita concertar intereses alrededor de propuestas específicas. Actúa en un ámbito socialmente diferenciado donde se buscará un consenso hegemónico. En otras palabras, lo que se pretende es que la gestión se nutra de planificación y a su vez la planificación al ser parte de la gestión la acompañe.
- La ciudad y su gobierno son de totalidad; la planificación por tanto, debe superar el ámbito de la planificación física y sectorial.
- Adoptar, como modalidad de actuación, la planificación por proyectos, conduce a la ejecución priorizada y simultánea de estudios que aseguren una dirección al proceso de planificación y permita crear un conjunto de antecedentes socio-espaciales que viabilicen el cumplimiento total de los objetivos.
- Si se parte de que la ciudad es un producto inacabado, de que el proceso de urbanización es acelerado y de que la inestabilidad política y económica es un componente fundamental, la planificación no puede concebirse cerrada,

acabada, rígida, y si permanente, abierta, creativa. Por eso, la planificación posible debe ir de las metas a las utopías.

3. LA PROPUESTA: LA GESTION, LA PLANIFICACION Y LA LEY

Con los objetivos, principios y características se formula una propuesta de gestión, planificación y legal en los siguientes términos:

3.1. La gestión: sus contradicciones

La gestión urbana se debe sustentar en los principios del urbanismo moderno, en las ideas más avanzadas de la discusión que se lleva en América Latina y de la existencia de un diagnóstico cualitativo. El planteamiento fundamental que estamos haciendo, es el recoger la idea de la ciudad democrática y retomar la propuesta del derecho a la ciudad.

Si nuestras ciudades son ciudades antidemocráticas, lo lógico es pensar en su antítesis: la ciudad de la democracia. Si nuestra ciudad ha excluido del proceso de desarrollo urbano a grandes capas y masas de la población, lo lógico es pensar en el derecho que estos sectores tienen al disfrute y uso de la ciudad. A través de estas definiciones, se trata de reencontrar lo que puede ser la utopía de la ciudad a la que queremos llegar.

En esa línea de acción y en la medida en que no es una opción para algunos sino que deseamos involucrar a múltiples sectores sociales, provenientes de una realidad altamente heterogénea, cada sector requiere una respuesta inmediata. Así, el Municipio como institución debe tener y ser de totalidad, y debe ser y actuar para el conjunto de la sociedad local.

Por eso se diseñó una estrategia de globalidad e integralidad, sobre la base de temas aglutinantes del quehacer municipal que tienden a intervenir en algunas de las siguientes tensiones:

1. Producir ciudad/producir barrio; La ciudad como totalidad no es el resultado de la sumatoria de sus componentes particulares (unidades barriales). Mientras la primera tiene que ver con la estructura en su conjunto, la segunda con una de sus partes.
2. Legitimidad/solución de demandas; La gobernabilidad urbana que realiza el

poder local, por referirse a la cotidianidad y por ser el nivel más próximo a la sociedad civil debe tener legitimidad en su origen (legal y soberanía) y en su devenir; de allí que su acción deberá diferenciarse y contener obras que satisfagan necesidades de la población y legitimen su hegemonía.

3. Corto plazo/largo plazo; La revalorización de los tiempos por la crisis y sus secuelas en sus distintas dimensiones, el crecimiento de la ciudad, los tiempos diversos de la política, la gestión y la planificación, conducen a redefinir el largo plazo como algo abierto y el corto plazo esa ambigüedad en construcción.
4. Socio-económico/teritorial; Las ciudades y sus gobiernos se definen fundamentalmente por su carácter espacial. Mucho más si las primeras son el locus de actividades que superan en mucho las competencias de sus órganos de gestión y que son a su vez, componentes de su estructura. Esto nos lleva al tema de la integralidad de la gestión urbana y a la redefinición de las competencias dentro de los niveles estatales.
5. Local/nacional. La ciudad es capital del Ecuador, por tanto asiento del poder nacional, las clases sociales son nacionales, la ciudad tiene un radio de influencia mayor al de su jurisdicción que se expresa, por un lado, como espejo para otras administraciones municipales y, por otro, como campo de acción.
6. El centro/la periferia. El territorio urbano es diferenciado porque es producido diferencialmente por una sociedad así mismo desigual. Mientras en el centro la ciudad está en construcción, en la periferia se construye la ciudad.

Estas tensiones reflejan algunos de los dilemas de la gestión urbana que, bajo ningún punto de vista, representan opciones dicotómicas o alternativas exclusivamente voluntaristas porque, el peso de la coyuntura y su manejo las irán definiendo o construyendo.

Esta estrategia de globalidad fue asumida por el conjunto del aparato municipal a través de sus distintos órganos, por la propuesta de retomar el control de la ciudad y la de asumir la responsabilidad principal en el desarrollo urbano de la ciudad.

3.2. La gestión: sus ejes

Partiendo de que el conjunto del municipio debe asumir una política de totalidad, cada uno de sus órganos se encargará de una de sus partes pero siempre con sentido de globalidad. De allí que los ejes de la gestión se estructuran en función de la priorización y tematización de la realidad: el primero deducido de una voluntad de política urbana adoptada y el segundo de los recortes existentes en la realidad¹. Cada uno de estos ejes de gestión se convierten en escenarios de gestión-planificación, contruídos bajo estrategias específicas².

Con este contexto, se encaró la gestión municipal entre otras, en las siguientes áreas y contenidos:

La planificación desapareció durante la última década en Quito, con lo cual no sólo se interrumpió el proceso sino que lo que había se vino a pique. La propuesta, que más adelante se presenta mas profundamente, se desarrolló desde la óptica de la gestión, tratando de acompañar al proceso general, así como de proyectar su propia presencia.

El financiamiento se inscribe en la precariedad general de los ingresos pues, por un lado, los recursos municipales en el Ecuador no llegan a representar el 10% del presupuesto nacional y, por otro, las estructuras presupuestarias han estado compuestas por una mayor cantidad de ingresos externos que internos. Y en cuanto a los egresos, la distribución entre gasto corriente y de inversión muestra una

-
- 1 La realidad puede ser recortada o tematizada, entre otros factores, a partir de de la propia organización del Estado, de las políticas que se estructuren, de los paradigmas dominantes, de las demandas provenientes de la coyuntura (Ver Carrión, F. 1990).
 - 2 El concepto de estrategia implica la existencia de una imagen prospectiva de la estructura y funcionamiento del sistema económico-social, así como, la determinación de la dirección o curso posible de su materialización; por tanto, define acciones en el tiempo y establece su viabilidad técnica, económica y política. "El término estrategia hace referencia a la anticipación de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas en relación al objetivo que motiva una guerra. Como la estrategia se refiere a una situación de conjunto de la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser visualizado como materia inerte, sino que también desarrolla acciones y anticipaciones en condiciones cambiantes, la estrategia debe plantearse con base en suposiciones sobre una serie de situaciones futuras, y atenerse a los grandes rasgos de la situación de la guerra, pues es imposible anticipar en detalle eventos cuyo control escapa a estrategia". (Coraggio, 183, 1988)

limitada capacidad de gestión municipal, que ha conducido a sobrevaluar sus propias estructuras, por encima de sus fines fundamentales de gestión y gobierno de la ciudad. Se han transformado en estructuras políticas cerradas, que han perdido sus atribuciones, competencias y legitimidad.

Esta doble tendencia ha buscado ser revertida con dos propuestas: a través de una justicia tributaria basada en "el que más tiene más paga", concretado en la creación de una tasa de basura y el incremento del impuesto predial diferenciados por actividad, localización y estratos sociales. Y, por otro lado, con la búsqueda del fortalecimiento institucional a través de la propuesta de que "el municipio se pare en sus propios pies".

Las Relaciones Internacionales, son un campo de actuación que tiende a superar la propia definición de ámbito local del municipio y proyectar su identidad hacia el tiempo y fuera de su circunscripción territorial. Muchos de sus problemas están fuera de su jurisdicción y tienen que ver con políticas internacionales. Esta permite obtener asistencia técnica, recursos de distintas fuentes (gobiernos de países amigos, de organismos internacionales y de fundaciones). Gran parte de los recursos obtenidos han sido donaciones que han permitido que pueda recuperar su capacidad de endeudamiento y echar andar nuevos proyectos de inversión. Debe haber una política de promoción hacia el exterior, de atracción hacia la ciudad, de intercambio y colaboración.

La vivienda no ha sido tradicionalmente abordada por el Municipio de Quito, a pesar de su significación en la estructura urbana, su incidencia en la reproducción social y su ausencia dentro de las políticas públicas. Existe un déficit acumulado cercano a las 90.000 unidades que se incrementa anualmente en 10.000.

Generalmente el problema de la vivienda forma parte de la gestión estatal a través de las distintas formas de seguridad social, mutualistas y el Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV); sin embargo, lo deseable es que los municipios encaren estas políticas por tener una visión de ciudad y no sólo sectorial. Es así que el Municipio de Quito expropió 4 haciendas al sur de la ciudad, con alrededor de 250 hectareas, así como algunas propiedades en el Centro Histórico para destinarlas a este fin. Con estas adquisiciones, sumadas a las propiedades que contaba, ha logrado estructurar una propuesta cercana a las 20.000 soluciones, con lo cual supera con creces a lo realizado por el Gobierno Nacional en las últimas administraciones. Vivienda nueva, reconstrucción, restauración y mejoramiento.

La modernización administrativa surge del diagnóstico de un municipio obsoleto que se rezagó frente al desarrollo urbano y de la crisis de gobernabilidad de la ciudad. Es una estructura pesada, orgánicamente mal dispuesta, exceso y defecto de personal, absolutamente centralizada.

Se inició un proceso de formación y calificación de personal a través de la creación del Instituto de Capacitación Municipal, ligado directamente a los recursos humanos municipales y define un programa de desconcentración administrativa que se basa en la propuesta de descentralización urbana, contenida en la Ley del Distrito Metropolitano y la reglamentación de la ciudad. Fortalecimiento del poder local, legítimamente construido y eficiente administrador social.

El Centro Histórico, Partiendo de que la centralidad urbana y la centralidad histórica tienen una carga simbólica notable que, incluso define y construye identidad; de que la estructura urbana tiene no sólo su origen y desarrollo a partir del centro; de que es el lugar de encuentro y tránsito de la mayoría de la población y su historia, de que es un ámbito de la diversidad por excelencia, una administración municipal no puede sustraerse de tener una política frente al centro, por que sino simplemente no adquiere legitimidad y está condenada al fracaso.

Toda gestión municipal debe estar orientada a construir identidades y buscar legitimidad, definir una imagen que la identifique y resolver problemas sociales y urbanos. Es una combinación de intencionalidades claras que se expresa en proyectos específicos de actuación: pintura de fachadas, memoria colectiva, peatonización, vivienda, etc. insertos en una racionalidad de gestión inmersa en un plan.

La comunicación es un elemento esencial del accionar municipal en vista de que la obra que realiza es poco visible, se ubica físicamente y actúa sobre la cotidianidad. Se debe buscar una política de comunicación que construya solidaridad, identidad, legitimidad y consenso, además de la presentación de obras y su avance. En esto la idea de la "cultura del Plan" es fundamental. Una política urbana dirigida a solventar necesidades y construir un orgullo y una ilusión por la ciudad (su pasado, presente y futuro) debe tener presente a la comunicación.

La Promoción popular, debe conducir a superar el clientelismo como forma de acción que ha llevado a la privatización de la política y a la falta de una política social. La creación de canales para el procesamiento de las demandas y la institucionalización de las relaciones populares con el Municipio, son una necesidad.

Cultura, Higiene, los servicios, equipamientos vialidad y transporte, han sido el eje de las políticas tradicionales municipales y sus propuestas han estado exclusivamente dirigidas a superar los déficits, con un criterio de sumatoria, sin vincularles al conjunto del desarrollo urbano. Es así que se fortalecieron las empresas de Alcantarrillado, Agua Potable y Transporte y se trazaron sendos programas de inversión.

3.3. El sistema de planificación

Proponemos abandonar aquellas visiones tradicionales y tecnocráticas de planificación, que exigían tener metas, estrategias, etc. que finalmente conducía al "plan Libro", a la "oficina del plan" y a la privatización de la planificación. En un contexto como el que vive el Ecuador de gran inestabilidad económica y política, donde el clientelismo intraestatal o social es permanente, pensar en largo plazo, si bien es necesario, es realmente imposible en los términos tradicionales.

La estrategia de planificación por proyectos implica la adopción de una dirección para el proceso de planificación, esto es que las diferentes etapas y componentes que se vayan desarrollando sean coherentes entre sí y en conjunto permitan arribar a los objetivos. Esto significa una división de los horizontes temporales de los planes y proyectos, con opciones simultáneas de actuación.

La propuesta central de la actual Administración Municipal, a través de la Dirección de Planificación, es el proyecto del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), cuyos componentes principales son: La Ley del DMQ y el Plan del DMQ.

El Programa de Planificación del Distrito Metropolitano, responde a la estrategia global de reordenamiento de las formas de organización en cuanto a su gobierno, su desarrollo socio-económico y espacial metropolitanos y se estructura de la siguiente manera.

El desarrollo del Plan se ha organizado en función de programas, teniendo como base dos formas de articulación: una de base territorial y otra sectorial, manteniendo en los dos casos un criterio de unidad e integralidad.

El Plan del Distrito Metropolitano consta de tres grandes cuerpos, articulados entre si y diferenciados por las connotaciones territoriales, productivas, sociales, temporales y de ejecución reunidos en tres programas: de Gobierno Metropolitano, de Desarrollo Socio-Económico y, de Desarrollo Espacial Metropolitano, los mismos que están constituidos de la siguiente forma.

El programa de gobierno Metropolitano determina la Base Territorial del Distrito Metropolitano y el establecimiento de la Ley que regirá su territorio, lo que implica la definición de los componentes administrativos locales partiendo de la Organización Municipal e involucrando a todos los estamentos estatales. La nueva organización de la ciudad y su área metropolitana, revisa las formas de organización de la administración en las esferas funcional, financieras y tributarias, electorales, etc.,

El programa de desarrollo socio-económico; ha sido una práctica común para los municipios del país el enfrentamiento de los problemas del desarrollo urbano exclusivamente desde la óptica de la planificación física, pese los diferentes esfuerzos por salir de esta obvia limitación. Sin embargo, el tratamiento de regiones con altas concentraciones urbanas y complejos espacios económicos, como es el caso del Distrito Metropolitano de Quito, obligan a un estudio multisectorial, donde las variables sociales y económicas deben ser ubicadas de manera coherente con el ordenamiento territorial. Esta decisión implica iniciar una nueva actividad de comprensión de la ciudad que involucra la dimensión política, económica y social, regional y nacional de Quito.

El Programa de desarrollo espacial metropolitano está orientado a satisfacer las demandas de ordenamiento territorial Metropolitano, discriminando sus aspectos sectoriales y los horizontes temporales de actuación. localización de la población, demanda de suelo, infraestructura y servicios, empleo, etc. Dentro de esta propuesta general se han ido estructurando los proyectos del Distrito Metropolitano, los planes zonales y parroquiales, el Plan Maestro del Centro Histórico, el Plan ciudad Quitumbe, el Sistema urbano de Información, los asentamientos populares, la concientización y coordinación interinstitucional, entre otros.

3.4. La Ley del Distrito Metropolitano

Se pretende mostrar algunas de las ideas que guían la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito que la actual administración municipal viene desarrollando. Son criterios generales que sirvieron de base para la formulación del proyecto de Ley que hoy se encuentra en el Congreso Nacional y para la elaboración del proceso de planificación del Desarrollo Metropolitano de Quito que se encuentra elaborando la Dirección.

1. Desde los años 60 con el proceso sostenido de modernización que vive el país, acelerado con la explotación y comercialización petrolera en 1972, la

ciudad de Quito sufre sustanciales modificaciones en todos los órdenes, dando lugar al nacimiento de una nueva ciudad. Si antes de este período la estructura urbana era longitudinal, según el criterio geográfico Norte-Sur, en la actualidad tiene una forma de organización metropolitana que partiendo de la zona central proyecta cinco radios hacia la periferia. La composición social de la sociedad local varía sustancialmente con su crecimiento, diversificación y complejidad.

2. El proceso de urbanización nacional tiene su referente fundamental en la ciudad de Quito, en vista de que es el vértice final de las migraciones de capital y de población generados en la Sierra y el país. Esta situación determina un incremento anual cercano a los 100 mil habitantes por año y por migración temporal de otros 100 mil más por día.

A ello se suma la crisis económica, el proceso de centralización política, la desregulación estatal que, entre otros factores, han dado lugar a que la política urbana se reduzca a su mínima expresión, a que el Municipio pierda su condición de administrador de la ciudad y a que se agudice la crisis de gobernabilidad urbana.

Como resultado tenemos un sistema institucional público-privado de administración de la ciudad en el que las funciones no están definidas y que son más bien contradictorias. Pero también que la ilegalidad y la ilegitimidad sean los signos del desarrollo urbano de la ciudad.

3. El proceso de redemocratización que se inicia en el año 1978 con el referéndum que aprobó la Carta Constitucional del país, reconoció el hecho de que Quito tiene un desarrollo metropolitano. Es así que, el Art. 1ro. de la Constitución ecuatoriana establece que Quito sea Distrito Metropolitano y capital de la República, y el Art. 123 de la misma Constitución señala el mecanismo a través del cual entrará en vigencia.

Como consecuencia de la nueva forma de organización metropolitana de la ciudad, de la crisis de gobernabilidad que tiene la sociedad local y de que la Carta fundamental del Estado establece la necesidad de conformar el Distrito Metropolitano de Quito, definimos una propuesta basada en los tres principios rectores presentados: democratización, descentralización y participación.

Estos tres principios generan una nueva forma de organización territorial,

una nueva administración y una nueva organización y participación de la comunidad inscrita dentro de los ámbitos del proyecto de Ley del Distrito Metropolitano. Siguiendo con los postulados señalados, la propuesta a nivel territorial implica:

- Primero, a nivel provincial, redefinir los cantones en cuanto a número y circunscripción territorial, delimitar la jurisdicción del Distrito Metropolitano y reubicar la capital de la provincia de Pichincha, por cuanto Quito tiene una triple condición: capital de la República, capital provincial y cabecera cantonal.

Esta reestructuración de la provincia de Pichincha a partir de la conformación de nuevos cantones y de la caracterización del Distrito Metropolitano como una unidad político administrativa independiente, parte de una estrategia de descentralización que reconoce tres nuevos cantones, uno compuesto por las parroquias norcentrales y dos en el noroccidente de la provincia, y de la reubicación de la capital provincial en una ciudad intermedia.

- Segundo, a nivel del Distrito Metropolitano de Quito se prevén tres niveles territoriales: El Distrito Metropolitano, las zonas metropolitanas, y las parroquias.

Dentro del territorio del Distrito Metropolitano se plantea la existencia de 9 zonas metropolitanas que, a su vez, darán cabida a las parroquias y los barrios. Esta división territorial tiene connotaciones administrativas, políticas y de planificación, está jerárquicamente dispuesta y podrá ser modificada por el consejo metropolitano. A cada nivel territorial le corresponde una forma de representación política y formas particulares de gestión.

También se reconocen, dentro de la organización del territorio a las comunidades étnicas existentes, sobre la base de la propiedad comunal y de su propia forma de gobierno, el Cabildo Comunal, con sus respectivas mediaciones hacia el Consejo Metropolitano.

El gobierno y la administración del Distrito Metropolitano debe ser comprendido como un "sistema institucional" compuesto por dos subsistemas interrelacionados: el que define las competencias al interior del estado en su conjunto y el que es propio del Distrito Metropolitano de Quito:

- Subsistema institucional Estatal. La administración del Distrito Metropolitano de Quito será autónoma y de su exclusiva responsabilidad.

- Subsistema Institucional Metropolitano. Está compuesto por un Municipio Metropolitano, las direcciones zonales, y las juntas parroquiales y los comités barriales.

El Municipio Metropolitano, tendrá un Alcalde Metropolitano electo por el conjunto de la población del Distrito Metropolitano, instancia ejecutiva y un Concejo Metropolitano compuesto por 15 concejales de origen metropolitano, instancia legislativa y fiscalizadora. Esta última operaría con un plenario y las respectivas comisiones obligatorias y especiales, siendo las primeras exclusivas de los concejales y las especiales podrían constituirse con la representación de otros sectores de origen no partidario como, por ejemplo, los colegios profesionales, ciertas comunidades de base, cámaras empresariales, etc..

Las Administraciones Zonales tendrán un Administrador electo por el Concejo Metropolitano luego de que el Alcalde presente una terna y un Cabildo Zonal compuesto por un número de vocales dependientes de la representación surgida de los Cabildos Parroquiales. Los Cabildos Parroquiales rurales y urbanos, se administrarán con un presidente y vocales electos por votación directa.

Cada uno de estos niveles de gobierno tendrán competencias y funciones claramente definidas y diferenciadas de tal manera que el sistema pueda funcionar unitariamente.

En síntesis, la propuesta del Distrito Metropolitano de Quito, a la par que pretende resolver algunos de los problemas del area metropolitana, es también una nueva forma de gobierno y administración que busca profundizar la democracia y aportar salidas para la crisis.

4. REFLEXIONES FINALES

El pensamiento y las políticas sobre lo urbano se han desarrollado sobre la periferia. Las ciudades crecieron desde un núcleo central. Repensar la ciudad significa también poner los ojos sobre el centro, porque en este contexto, actuar sobre la ciudad central conduce a su renacimiento.

Es imperativo el repensar la ciudad, porque durante los últimos años se han producido múltiples estudios, nuevos actores, inéditas problemáticas o las antiguas redefinidas y novedosas experiencias. Pero también la crisis económica ha producido un cambio en el comportamiento estatal-societal y a puesto en eviden-

cia el retraso de la lógica estatal para el manejo urbano. La reducción de las políticas sociales condujo al surgimiento de nuevas formas institucionales y de reproducción de la sociedad que deben ser recuperadas.

Pero así como es necesario repensar la ciudad es interesante también repensar la salida ante la crisis que viven nuestras ciudades. Creo que para construir una salida hay que actuar en los niveles teórico y práctico.

La organización estatal no ha acompañando los procesos sociales y territoriales de cambio, al extremo de que se observa una falta de adecuación de las estructuras políticas estatales y legales con el proceso de urbanización, que se expresa en la crisis de gobernabilidad.

Esto refuerza la desestructuración urbana que existe, por ejemplo, con la concentración del 85% de las líneas de buses que pasan por el centro o con la localización industrial confundida con la residencial, como ocurre en el Inca o El Beaterio o los grandes déficits de servicios, equipamientos y vivienda, que hace que la vida urbana sea muy compleja para la mayoría de la población.

Estos problemas alrededor del desarrollo urbano, evidencian la necesidad de construir un nuevo proyecto de ciudad. Pero, ¿que es lo que ocurre frente a esta necesidad de repensar la ciudad, sobre la base de un nuevo proyecto de ciudad? Hay una carencia absoluta de ideas, lo cual muestra también que la crisis urbana se manifiesta en la crisis de las ideas. No tenemos ideas de como superar este problema, lo cual fortalece la crisis urbana.

Por eso, a nivel teórico, se debe desarrollar las concepciones, globalizar las propuestas, tratando de reconstruir el proyecto de ciudad dentro de la sociedad. Es hora de retomar las utopías, sobre todo en este fin de siglo pragmático donde al futuro se lo ve como veleidad y al pasado como reminiscencia, es necesario volver hacia la historia para recuperar nuestra identidad y proyectarla hacia el futuro deseado. Por eso pienso que crisis y utopía son dos conceptos pares, tal como lo definen los orientales: un momento de decisión o de salida.

Si nos planteamos la necesidad de repensar la ciudad desde la teoría y sus utopías, es interesante también repensar la salida ante la crisis de nuestras ciudades.

Lo primero es tener conciencia de que la realidad en que vivimos es injusta,

caótica, en crisis y que por tanto, la debemos transformar, recuperando el sentido del cambio social, pero desde una óptica popular-ciudadana. Popular en términos de que es el sector mayoritario, el que más ha padecido en la crisis, el que se ha visto excluido de los propios beneficios que ha producido; y ciudadana, en términos de recuperar para la población su condición de ciudadanía: que participe de las decisiones, de los beneficios que la propia ciudad y sociedad han generado.

Este objetivo debe estar en consonancia con los retos que debemos plantearnos hacia fines de este siglo y que se pueden sintetizar en los siguientes:

Profundizar la democracia local: en el contexto general de la sociedad en su conjunto, por ser la ciudad el ámbito privilegiado en la cual se expresa.

Reducción de la pobreza: en un contexto de apertura mercantil y de ajuste estructural, generar mayor empleo, mayor capacidad económica en estos sectores, dotar de servicios y equipamientos a la población.

Producir un nuevo modelo de desarrollo urbano: una nueva lógica de desarrollo de nuestras ciudades que no esté sustentado en la exclusión y la especulación del suelo. Hay que producir una nueva ciudad y hay que producir ciudad.

Incorporar nueva tecnología: nuestras ciudades también están en crisis porque viven con una tecnología y técnicos obsoletos. Quito y las ciudades del Ecuador no pueden estar excluidas del avance tecnológico, para eso se necesita transferencia tecnológica y formación de técnicos para superar los problemas de nuestra ciudad.

Creo que sólo con este tipo de ideas nos acercaremos a lo que Campanella y Moro plantearon en el libro denominado "La Ciudad del Sol", porque de esta manera no solo recuperaremos el sentido de la utopía, sino que también el sentido de la geografía y de la historia.

4

LIMA: PLAN DE ESTRUCTURACION URBANA, UN NUEVO CONOCIMIENTO DE LA METROPOLI.

*Jorge Ruiz de Somocurcio**

PRESENTACION

Esta ponencia ha sido preparada a invitación del Proyecto "Una Alternativa para San Salvador" y particularmente para el seminario: "Los Problemas de la ciudad de San Salvador".

Ha tomado como base un trabajo del autor que analizaba y sistematizaba la experiencia de Desarrollo Urbano en la capital del Perú entre los años 84 y 86, bajo la primera gestión municipal en América Latina con un Programa de democracia urbana y participación ciudadana, dirigida por el frente de partidos "Izquierda Unida".

Dicha gestión institucionalizó definitivamente en el continente la noción de que el proceso de urbanización y el proceso de democratización son consubstanciales si queremos que nuestras ciudades sean los espacios de oportunidad y convivencia que el desarrollo nacional necesita.

El posterior evento Carta de Lima I ("Lima: Crisis y Alternativas -1989) reivindica los aspectos medulares de la gestión de IU y desde el terreno de coincidencias formado por organismos no gubernamentales, expertos del sector público y privado, dirigentes y autoridades formula un llamado a la opinión pública y las futuras autoridades de la ciudad para que se produzca un Acuerdo Urbano alrededor de las alternativas a los más graves problemas de la región metropolitana Lima y Callao.

* Director de Desarrollo Urbano de la ciudad de Lima 1986/88, actual Director de CIPUR.

Me ha parecido más relevante para los fines que persigue el proyecto “Una Alternativa para San Salvador” desarrollar la forma como se produjo bajo la gestión de IU el acercamiento a la naturaleza y conflictos de la metrópoli, del cual se desprendieron posteriormente las políticas, estrategias e instrumentos de intervención en la ciudad, conocidos como Plan de Estructuración Urbana.

Cabe señalar que tanto el PEU como la Carta de Lima I mantienen hasta hoy plena vigencia no por un azar futurista, sino porque incorporaron el concepto de participación ciudadana como clave, el mismo que hoy no deja de ser recogido por ninguno de los sectores políticos.

El Perú se encuentra hoy a las puertas de un nuevo proceso de consulta electoral para renovar todos los Gobiernos Locales (Enero 93) y el Forum Carta de Lima ha llegado a su IIIa versión (Carta de Lima III: Ciudad, democracia y desarrollo sustentable en el Perú de hoy”) persiguiendo en esta oportunidad formular un Programa Mínimo para la capital, que alcanza ahora 7 millones de habitantes, y debe ser tomado en cuenta por las futuras autoridades a riesgo que algunos problemas de la metrópoli se tornen irreversibles. Espero que este documento pueda ser útil a quienes están empeñados en buscar una alternativa para San Salvador.

I. ANTECEDENTES

En la oficina del Plan de Desarrollo Metropolitano se había tomado distancia claramente, frente a la tentación de inventar una ciudad en gabinete. También era evidente que los tiempos de reflexión y propuesta corrían esta vez con perentoriedad y urgencias desconocidas para todos los que proveníamos de experiencias en el terreno académico, intelectual y político. El poder se recibía para tomar decisiones en plazos que no admitían postergaciones. Cómo actuar en tres años (tiempo de duración sobre los problemas claves, sobre lo central? Cómo decidir también lo coyuntural pero sin paralizarse allí? Qué demandas presentaba la ciudad, la región, acumuladas y convertidas en presiones con vida propia y que no se resolvían haciendo planes que pretendían acomodar la ciudad a ellos: cómo recoger los fenómenos centrales de la ciudad, registrar las tendencias y operar sobre ellas alentando o desanimando los procesos que allí convergen?

Hacia 1996 Lima deberá enfrentar las necesidades y presiones derivadas de la existencia de 2 millones de nuevos habitantes tomando como base 1986. El desafío mayor del planeamiento consistía en cómo resolver en el corto plazo los enormes

costos de atención e instalación a casi un tercio más de nuevos pobladores. Este dato aplastante reclamaba un sentido de realidad sin especulaciones. Anticipaba un escenario más allá de cualquier voluntad y decisión de Gobierno Local o Central y que actualmente tiene en las últimas expresiones del crecimiento anárquico vertiginoso y depredador una prefiguración alarmante.

Esta constatación debía conducir a estrategias capaces de articular de modo inédito hasta hoy los recursos públicos y privados.

Era claro que las presiones derivadas de este crecimiento inmanejable, comprometerían al conjunto de la oferta urbana de servicios. Las demandas encontradas al inicio de la gestión empezaban a poner en jaque la operatividad de la infraestructura actual y el modelo de urbanismo de la pobreza de los años 60 y 70, devenía en totalmente inapropiado no sólo para sus propios actores y supuestos beneficiarios sino para todo el sistema urbano. Más claramente, quiere decir que los costos que demanda el actual patrón de expansión urbana y ocupación del suelo (que no ha sufrido variaciones significativas en los últimos 20 años) representa costos altísimos para la ciudad y el país, especialmente con la vigencia de los actuales sistemas tecnológicos en el suministro de servicios públicos y equipamiento.

Esta situación aproximaba a la ciudad a lo que denominamos horizontes críticos; vale decir problemas cuya magnitud y cercanía les confiere una naturaleza de irreversibilidad en caso de no atenderse bajo ciertos plazos y metas que ya están en juego. Los problemas sobre los cuales se consideró pertinente advertir esta gravedad pertenecían predominantemente a las competencias municipales aunque el Gobierno Central escamoteaba en varios de ellos (como hasta hoy) el efectivo traslado de funciones.

1.1 *Metodología para un conocimiento de la Metrópoli*

Se concordó en la necesidad de caracterizar 2 grandes frentes de problemas:

- a) aquellos que alimentaban las tendencias de la ciudad hacia el mediano plazo y que tenían un ritmo propio proveniente de la importancia de la capital en el escenario nacional. No podían ser modificados en el corto plazo pero el Gobierno Local si podía dictar políticas susceptibles de intervenir sobre las tendencias en proceso de formación.

- b) aquellos que constituían una realidad en emergencia y que demandan decisiones municipales inmediatas.

El equipo del Plan de Desarrollo contaba con un primer insumo constituido por las elaboraciones de la Comisión de Plan de Gobierno. Sin embargo la estructura del gobierno municipal heredado se encargaría de constituirse en el primer obstáculo para aplicar los nuevos criterios de desarrollo urbano.

El correcto diagnóstico de los problemas y conflictos constituye la condición básica para su tratamiento. Por ello es que se privilegió una metodología participatoria, de modo tal que más adelante las alternativas de tratamiento procedieran al análisis y debate con las organizaciones ciudadanas.

La emergencia sin embargo no podía esperar que el Gobierno metropolitano diseñe el sistema ad-hoc para recoger las opiniones y propuestas. La instancia de gobierno también lo es para tomar bajo su responsabilidad iniciativas que corresponden a su propia visión de la ciudad y sus urgencias.

Hubo, empero, para este efecto un nivel de consultas para establecer prioridades que provino de instancias democráticas, constituido por las convocatorias a los Alcaldes de los Gobiernos Distritales. Ello permitió que el Plan de Emergencia (PE), considerado como la 1ra. Etapa del Plan de Desarrollo Metropolitano tuviera garantizada su legitimidad. Cabe explicar que la Ley Municipal prevee la existencia de un Gobierno Metropolitano y al interior de él Gobiernos Distritales. Ambos son elegidos.

Visión de las Agencias Multilaterales

Las Agencias multilaterales para el desarrollo como el Banco Mundial operan, especialmente en el campo de planificación y urbanismo, en base a esquemas más o menos rígidos que reposan en la garantía que para ellos representan determinados Consorcios privados que ejecutan los estudios y planes que luego operarán las instancias locales. Esto en aporte se debe a la poca confianza que en la práctica despiertan las oficinas locales de desarrollo.

Para el caso del Plan de Estructuración Urbana de Lima se consiguió que el Banco Mundial admitiera el esquema de trabajo de la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano de la cual dependía el Plan como el elemento ordenador al cual por lo tanto se integraban las intervenciones de las instituciones externas. Esta

posición fue sumamente importante y más adelante, cuando hubo que convocar a un concurso internacional para cubrir determinados estudios especializados, igualmente el Banco Mundial admitió que estos aportes se integraran a la metodología dispuesta por el Plan y no tuvieran un curso ajeno a la administración municipal, que es el espacio en el cual le toman las decisiones.

Diagnóstico participatorio

Se ha señalado como operó el conocimiento de la ciudad en el Plan de Emergencia. Para la elaboración del Plan de Estructuración Urbana se procedió a definir un cuerpo conceptual básico que reunía los principales aspectos de análisis, tendencias e hipótesis. A partir de él se diseñarán las estrategias y políticas que conducirían a la imagen-objetivo de la metrópoli así como los Programas específicos de intervención.

Este conjunto de propuestas pasó por un período de presentaciones y debate inédito en la historia de los Planes. Fueron presentados ante los organismos no gubernamentales, los Colegios Profesionales, las organizaciones vecinales agrupadas por Municipios Distritales así como las Alcaldías respectivas y el Instituto de Urbanismo y Plancamiento del Perú, a lo largo de 6 meses.

Las observaciones y propuestas derivadas de estas presentaciones se incorporaron al Plan de Estructuración dando lugar a una estrategia de desarrollo metropolitano firmemente sostenida en los actores urbanos.

Pero hubo además otro aspecto fundamental: el diagnóstico compartido con las organizaciones ciudadanas, permitió evidenciar los vacíos de interlocución que tenían la puesta en marcha de los Planes, tales como aquellas instancias de intermediación entre la escala metropolitana y la escala distrital o vecinal. Mas adelante se crearían los espacios de autoridad intermedios como parte de la propuesta de gestión de los Planes.

Las siguientes áreas-problema, representaron (sin que hayan sufrido alteración significativa estos años) algunos de los puntos más vulnerables para el desarrollo metropolitano, constituyendo la perentoriedad de su atención un efectivo umbral crítico para el desarrollo metropolitano.

HORIZONTES CRITICOS

1. *Agua potable y alcantarillado*

La fuente más importante y principal que tiene Lima Metropolitana para la provisión de agua de consumo humano e industrial es el río Rimac. Las tierras de cultivo utilizan los ríos Chillón y Lurín y también parte de la descarga del Rimac, cuyo promedio anual es de 1780 millones de m³/año. La descarga del Chillón alcanza a 232 millones de m³/año y Lurín 128.

La producción de agua potable representa no más del 26% del total de agua descargadas por los 3 ríos existiendo por lo tanto un significativo margen aprovechable si se consigue almacenar estas aguas de modo que no se pierdan en el mar.

Para potabilizar el agua, se cuenta con 3 plantas de tratamiento en La Atarjea que tiene una capacidad de producción de 15 m³/seg. y que genera aproximadamente el 65% del agua entregada a la población. El 35% restante se obtiene de pozos y galerías filtrantes que en buena cuenta se alimentan de la napa freática.

El hecho de que exista volumen de agua disponible no quiere decir que éste pueda ser tratado en la Planta. Satisfacer las nuevas demandas implica necesariamente modificar el patrón de abastecimiento vigente. El Plan Maestro de agua elaborado a inicios de la década del 80 recomendaba ampliar la producción de agua en 170 millones de m³ entre 1982 y 1984. Sin embargo el incremento sólo fue de 45 millones, es decir sólo 26.5% de lo requerido.

La demanda de agua de uso doméstico representa el 65% de la demanda total (que incluye industrial y comercial) y la distribución del consumo de la ciudad es la siguiente: 68% en el área central y zonas residenciales del casco urbano consolidado; 10.52% en el cono norte; 9.23% en cono este y 3.38% en el cono sur. Sin embargo, el volumen de la población no se corresponde con el de distribución de agua reforzando de esa manera el cuadro de desigualdades en la asignación de los recursos urbanos.

En 1986 el total de agua necesaria (incluyendo consumo y pérdidas) era del orden de los 679 millones m³. Considerando que la producción era inferior a los 570 millones, se obtiene un déficit de más de 100 millones, que estimando la misma proporción de pérdidas que en 1980 (50%), conduce a un déficit real de 45 millones de m³.

El actual proyecto de recuperación de pérdidas en 1.5 m³/seg. permitiría elevar el consumo sin necesidad de aumentar la producción. Sin embargo la parálisis del Proyecto de recarga y extracción del Rimac medio y Chillón medio que según el Plan Maestro de Agua, debía iniciarse entre 1981 y 1986 a un costo de 152 millones de dólares está conduciendo no sólo a aumentar el déficit existente en los próximos años sino a imposibilitar un adecuado reordenamiento urbano a partir del suministro de los servicios básicos hacia las áreas programadas de expansión urbana. En lo referente al alcantarillado la cobertura del servicio es del 70% concentrándose mayormente en los distritos consolidados. Aunque se considera que el servicio de agua potable es prioritario, la eliminación de excretar constituye un grave problema ya que no sólo está sin cubrir más de la cuarta parte de la población, sino que tampoco se implementa un proyecto de emergencia que proponga dispositivos sanitarios adecuados. Casi todo el volumen de aguas servidas es descargado al mar sin el tratamiento adecuado. Los colectores de Comas, Emisor Norte, Colector Callao, Colector Costanero y Colector Surgo descargan directamente las aguas usadas a las costas de Lima. Paradoja del subdesarrollo: las únicas áreas de recreación libre y gratuita de la metrópoli son fuente de contaminación y enfermedades.

Los colectores que recogen las aguas servidas de Chosica y Chaclacayo se vierten directamente al río sin tratamiento previo.

2. Energía Eléctrica

La generación de energía en Lima es básicamente hidráulica, dependiendo por lo tanto de las instalaciones de las Centrales Hidroeléctricas. De las cuencas del Mantaro, Rimac, Santa Eulalia y Pativilca depende básicamente el abastecimiento, siendo la más importante la del Mantaro: 43% de la energía producida proviene de allí.

El consumo de energía se distribuye de la siguiente manera: 35% es doméstico, 43% industrial, 12% comercial y sólo 5% alumbrado público. Especialmente, el 75% del consumo industrial es apropiado por el eje este-oeste (que incluye Lima y Callao); el eje norte el 8% y el sur el 2.76%. Esto contribuye a la permanencia de las industrias en sus lugares de origen a pesar de los problemas de contaminación y también orienta de algún modo los costos de la demanda de provisión de energía para las nuevas localizaciones.

Sin embargo, el problema mayor consiste en el estancamiento del desarrollo

energético no sólo por carencia de planes efectivos de ampliación sino por la reducción de la infraestructura de servicios como resultado de la violencia política dirigida selectivamente contra las instalaciones de electricidad.

Esto configura un cuadro realmente desolador para la próxima década. Aún si la expansión energética fuera similar a la que hubo en el período 74-84, la demanda en 1990 es ya mayor que la oferta, sin agregar a la demanda, nuevos factores tales como el proyecto de transporte eléctrico masivo. Es presumible que a partir de 1990, la región metropolitana tenga que asistir a un racionamiento de suministro eléctrico.

3. Producción agrícola, medio ambiente y defensa de las cuencas

El área agrícola de la provincia de Lima ha disminuido notablemente en los últimos 10 años. En 1975 el área de cultivo alcanzaba 27,500 has. y en 1986 no excede de 18,000 has., disminuyendo a un ritmo de 1000 has. por un año aproximadamente. Los valles más afectados son el Rimac y el Chillón por su mayor cercanía a Lima, perdiendo la provincia el peso relativo que tenía en el abastecimiento de productos agrarios, a pesar que los valles de Lima, con otra política de crédito y asistencia técnica, podrían abastecer a no menos de 2 millones de consumidores.

El descenso de la producción agrícola de los valles no solo tiene importantes consecuencias económicas, sino que también arrastra una situación más grave consistente en la construcción del ambiente ecológico de la ciudad.

Lima ostenta el menor índice de áreas verdes y recreativas por habitante en América Latina: menos de 2 m². frente a 8 ó 10 en otras capitales. A ello se le agrega la progresiva destrucción de la napa freática que alimenta el 40% del agua para consumo humano. El abandono del manejo racional de las cuencas y la ausencia de políticas de control y promoción para los valles compromete entonces no sólo el futuro ecológico de Lima sino que absurdamente se liquida la posibilidad de un tratamiento integral que en la perspectiva de desarrollo de la región metropolitana supere la tradicional dicotomía entre el campo y la ciudad. De continuar el ritmo actual de depredación, los valles y especialmente el Chillón desaparecerán en 10 años.

4. Demandas de suelo y alojamiento por año

Los estudios del Instituto de Estudios Peruanos para el Plan de Estructuración Urbana, permitían formular las siguientes hipótesis de crecimiento poblacional y del suelo necesario en caso de mantenerse las mismas tendencias de expansión urbana:

- a. Caso que la tasa migratoria continúe decreciendo en forma constante hasta ser neta al año 2,000: Población a 1996: 7'200,000.
- b. Caso que la migración absoluta permanezca constante: Población a 1996: 7'500,000.
- c. Caso que la tasa migratoria se mantuviera constante y por tanto la migración sea mayor: Población a 1996: 7'700,000. De no concurrir factores exógenos (aunque hoy la violencia política podría ser uno de ellos) que intervengan de un modo imprevisto, la migración ya no sería el factor determinante del incremento poblacional. Algo más, en cualquiera de las hipótesis de población el segmento dominante es el que posee entre 14 y 29 años y que por lo tanto añadiría sus propias presiones, en términos de generación de empleo.

En materia del suelo necesario como soporte para la población en la primera hipótesis, se demandarían no menos de 10,000 has. distribuidas entre las Pampas de Carabayllo, valle bajo del Chillón, valle medio del Rimac y las Pampas de Manchay.

La tercera hipótesis comprometería la anexión de no menos de 13,000 has., que se sumarían al valle medio de Chillón y las Pampas de San Bartolo. El valle del Rimac desaparecería completamente, afectando el uso conjuntivo de las aguas del Chillón y Rimac así como la pérdida de factibilidad del aprovechamiento de las aguas subterráneas debido a la depredación de los valles y cuencas.

II. LA GESTION MUNICIPAL 84-86 Y LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO URBANO.

1. Diagnóstico de la gestión heredada

Luego de 12 años de gobierno militar, en 1981 ocupa la Alcaldía de Lima el

Arq. Eduardo Orrego, mediante proceso electoral, representando a una tendencia populista devenida en conservadora. Su gestión inicia la asunción de responsabilidades de planeamiento y urbanismo, recibiendo la delegación de funciones que antes estaban en manos del Ministerio de Vivienda. Delegación tardía, hay que precisarlo, respecto a otras ciudades del continente, especialmente en lo que respecta a la constitución de una real y efectiva autoridad metropolitana, que tuviera competencias sin interferencias sobre las funciones del desarrollo urbano.

La gestión 81-83 no pudo avanzar demasiado en la revisión y actualización de los documentos vigentes que señalaban las líneas rectoras del desarrollo urbano. No pudo sentar propiamente las pautas de una gestión municipal de cara a los nuevos problemas de la ciudad, sino más bien administrar situaciones y conflictos con planes urbanos que provenían de una lectura de la ciudad y sus tendencias, que los procesos sociales ya habían rebasado. El más importante de estos documentos urbanos era el "Plan de Desarrollo Metropolitano 67-80", que intentaba racionalizar el crecimiento de la ciudad. Elaborado en 1967, fue posteriormente actualizado para extenderse hasta el período 77-90. Empero dicha actualización reposaba básicamente en las premisas originales de los años '60 que ya habían dejado de tener vigencia. Las mayores observaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- a. Basaba el desarrollo de la ciudad en un modelo económico que suponía un crecimiento constante de la inversión privada (y también pública) sin interpretar los efectos de la crisis económica originada a partir de los '70. La visión de la ciudad moderna industrial-dependiente no se concretó. Al ignorar, el Plan de Desarrollo, las manifestaciones de la crisis económica y la terciarización de la economía urbana, insistía en apostar a un crecimiento de los sectores primario y secundario con sus respectivos supuestos en términos de inversión, espacio y generación de empleo sin contar con las garantías para ello.
- b. EL plan no estaba acompañado de políticas urbanas específicas en campos tales como: mercado de tierras, uso del suelo, servicios, vivienda y transporte.
- c. El Plan carecía de una Autoridad Metropolitana: había un divorcio total entre las propuestas de planeamiento y las decisiones de administración.
- d. El mercado inmobiliario era en la práctica el gran regulador del suelo y el Gobierno Local, en parte consintiendo o simplemente atado de manos, se limitaba

a dar trámite a los diversos requerimientos que se le presentaban reduciéndose a ser administrador de la zonificación. Los planes de la ciudad valoraban algunas áreas y localizaciones en detrimento de otras. Se alentaba la expansión urbana hacia aquellas zonas de mayor rentabilidad como los valles del Rimac y Chillón provocando las inversiones de los servicios públicos bajo la misma orientación.

- e. No incorporaba la tendencia creciente de los sectores más pobres de la ciudad que finalmente venían realizando un urbanismo popular, conflictivo para la ciudad, pero real, a espaldas y despecho de todos los planes.

Las insuficiencias del PLANDEMET (nombre con que conoció el Plan de Desarrollo) empezaron a hacerse evidentes cuanto un creciente número de agentes urbanos impusieron sus propias lógicas sencillamente ignorándolo o dirigiendo su capacidad de gestión y fuerza a esquivar los inconvenientes que les representaba el Plan.

Debe destacarse sin embargo que a pesar de ser el PLANDEMET una propuesta que sencillamente establecía un arreglo territorial indicativo de la localización y naturaleza de las funciones urbanas, tuvo el mérito de plantear un esquema vial capaz de adaptarse a diversos requerimientos del crecimiento metropolitano. Paradójicamente no dispuso de los instrumentos pertinentes para preservar y proteger algunas de las secciones viales señaladas más importantes.

En conclusión, se había producido un divorcio irreversible entre la realidad Urbana, los procesos sociales y los documentos vigentes normadores del desarrollo urbano. Esta situación había generado procesos que era imperativo enfrentar:

- a. De un lado un crecimiento urbano prácticamente inmanejable. Más del 50% de las acciones se daban a espaldas de los planes y no solamente en los distritos y asentamientos pobres. Los barrios consolidados de la ciudad, habían hecho también de la regularización un trámite normal, por el cual lo irregular se legalizaba. Los planes vigentes habían sido totalmente desbordados y de alguna manera sólo los grupos con acceso al poder habían podido hacer prevalecer sus propios intereses y demandas llegando a orientar el curso de algunas inversiones públicas más importantes.

Los grupos más vulnerables social y económicamente no estaban presentados

ni en las normas ni en las propuestas.

- b. De otro lado el modelo de gestión y decisiones, estaba totalmente atomizado. Las competencias municipales enfrentaban un vacío frente a la ausencia de la debida delegación y recursos.

La autoridad metropolitana no tenía fuerza frente a la invasión de fueros por parte del Gobierno Central; tampoco para erigirse como árbitro de los conflictos urbanos y defensa del bien común. Menos para ser un auténtico conductor de la ciudad.

2. Nuevo Enfoque

2.1 El Plan como instrumento y no como meta

Desde el inicio de la administración municipal 84-86 se tuvo la convicción, que era necesario proceder a una modificación del PLANDEMET (Plan de Desarrollo Metropolitano, procedente de sucesivas administraciones desde 1967) rescatando aquellos planteamientos que permitieran aún, atender los reclamos urbanos más apremiantes.

Sin embargo, había consenso que las modificaciones no se dirigían a corregir insuficiencias sino a iniciar un nuevo concepto de planificación urbana que incorporase la participación ciudadana como eje.

La ciudad de Lima requería de una nueva propuesta de desarrollo que también recogiera las necesidades más apremiantes (Plan de Emergencia) pero que igualmente interpretara sus tendencias. Una propuesta de esta naturaleza no podía ser concebida como una meta a alcanzar. No proponía ser "una fotografía a futuro a la cual la ciudad debía parecerse"; sino más bien una herramienta de gobierno en manos del Alcalde, para poder tomar decisiones que defiendan y promuevan los intereses de la ciudad en su conjunto.

Se trata, no de un modelo, sino de un modo de hacer planeamiento que confirme al aparato administrativo el rol de instancia ejecutora de las políticas urbanas.

Este nuevo enfoque tenía claridad en el rol instrumental de un Plan, que llegara a comprometer determinados comportamientos prioritarios al conjunto de componentes del proceso urbano. Y como tal, señalar las responsabilidades en dicho

proceso; que debieran además ir acompañadas de la correspondiente autoridad para el cumplimiento de los fines y metas. Hasta hoy, algunos de los más importantes instrumentos necesarios para la ejecución de una propuesta integral de desarrollo no están bajo la autoridad responsable del Plan. Porque indudablemente esta aún en juego el ejercicio del poder sobre el gran escenario urbano que es la ciudad. No sólo el poder ejercido para conducir o elevar la renta del suelo de determinadas áreas, sino también para recapturar algún protagonismo político mediante coyunturales ofertas metropolitanas, de las cuales posiblemente el "Tren Eléctrico" presidencial es la más singular. Había consenso en que es insuficiente tener la responsabilidad si no se tiene la correspondiente autoridad. Por lo tanto, estos instrumentos, que debieran ser sub-sistemas de un sistema mayor que permita una intervención integral y no parcial en cualquiera de las áreas hacia las cuales están dirigidos, carecen de la instancia que garantice su aplicación plena.

Podríamos ilustrar los siguientes ejemplos: El Gobierno Local es responsable de calificar el uso del suelo, sin embargo no puede determinar su fiel cumplimiento social pues no puede expropiar. El Plan propone la localización de los volúmenes de población creciente y orienta la expansión urbana, pero no puede garantizar que los servicios básicos (agua, energía, transporte, comunicaciones) lleguen a ellos pues aún no interviene en las Empresas de Servicios Públicos, tal como lo señala la Ley de Municipalidades. El Plan otorga incremento de valor a determinadas áreas pero no puede recuperar la plusvalía urbana. En fin, era importante entonces, situar los esfuerzos de esta nueva propuesta al interior de un período de transición y que podría ser definido como la construcción* de un espacio propio para una incipiente y aún fragmentada autoridad urbana.

2.2 Siete Principios Básicos

Las reflexiones anteriores condujeron a la definición de 7 principios básicos para la reelaboración del Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima, que articulaban el comportamiento y tendencias de los agentes urbanos y señalaban pautas para las técnicas de planeamiento que debían emplearse.

A. Afirmación del Gobierno Local

El Plan se define desde el punto de vista más amplio como afirmación del Gobierno Local para el servicio preferente de las mayorías. A lo largo de este siglo, los Gobiernos Locales han visto devaluadas sus facultades y atribuciones para ejercer su autoridad frente a la ciudad. Aunque la ley ha otorgado responsabilidad

a los Municipios para gobernar efectivamente y conducir el desarrollo de sus circunscripciones, el poder central ha recortado sucesivamente el accionar municipal en áreas tan importantes como los servicios públicos, transportes, usos del suelo, etc.

Los Municipios deben recuperar las funciones y facultades que la Constitución otorga como condición esencial para poder planificar y orientar el crecimiento de la ciudad.

B. El ámbito del Plan es la jurisdicción de la Provincia.

El ámbito del Plan Metropolitano es la totalidad del territorio de la Provincia de Lima (incorporando la Provincia del Callao). Por ello es fundamental la recuperación para el fuero municipal de la administración y planeamiento de los servicios públicos urbanos así como el control sobre los usos del suelo urbano y rural de las cuencas de las provincias de Lima y Callao. Esto inscribe al Plan en una estrategia reivindicativa frente al Gobierno Central conducente a la efectiva descentralización del poder de decisión.

C. El Plan debe ser entendido como un Acuerdo Social

Definido, desde el punto de vista más amplio como la afirmación de un Gobierno Local al servicio preferente de las mayorías, el Plan debe ser entendido como un Acuerdo Social, en la medida que sus acciones serán dirigidas hacia diversos actores urbanos con intereses incluso contrapuestos.

En tanto acuerdo, debe saber establecer una base de consensos para la implementación de las políticas en el corto plazo y para la ejecución progresiva de las metas dirigidas a un plazo mayor.

D. Las conquistas de los sectores populares deben mantenerse.

Los logros y reivindicaciones más importantes de los sectores urbano-populares deberán estar presentes como parte medular en el Acuerdo Social que el Plan representa. En buena cuenta, las reivindicaciones mayoritarias "no se negocian" y aspectos tales como el saneamiento físico-legal, incorporación de las organizaciones a las decisiones, acceso a los servicios públicos básicos, participación de las organizaciones ciudadanas en la definición de prioridades, reservas de suelos con factibilidad de servicios para un uso social, etc. deben componer estructuralmente la elaboración del Plan.

E. Administración y planeamiento son aspectos articulados y complementarios

El Plan considera y plantea un sistema en el cual Administración y Planeamiento constituyen una unidad articulada que actúa mediante un conjunto de Programas operativos. La administración es la instancia ejecutiva del planeamiento y por lo tanto debe ser descentralizada y con participación de otros agentes del desarrollo urbano.

F. El Planeamiento debe ser participatorio

Las metodologías de planificación tradicionales y vigentes se correspondían con estructuras cerradas de análisis y propuestas. Es indispensable indagar y aplicar métodos y sistemas que garanticen la presencia de las expresiones organizadas de la población. Un plan participativo debe ser realizado "desde abajo" como una efectiva garantía para que los agentes urbanos mayoritarios puedan ver efectivamente reflejados sus intereses. Ello implica además una efectiva delegación de facultades a instancias menores e intermedias y el diseño de órganos adecuados de interrelación y representación entre las organizaciones ciudadanas, gobiernos distritales y gobierno provincial. En una ciudad como Lima en la cual más del 50% de los procesos urbanos son ajenos al titular del desarrollo urbano y más bien se consolidan de facto, es fundamental conseguir no sólo que la administración municipal se transforme en el ejecutor válido, sino que las voluntades ciudadanas se expresen en el Plan.

G. Debe reconceptualizarse la noción y el valor de los plazos en el planeamiento

Metodológicamente, los denominados largos plazos o imágenes meta deberán ser reformulados. Se asume que el dinamismo de nuestras formaciones sociales, así como el peso estructural de los factores externos al desarrollo urbano (contracción de las inversiones privadas y públicas, precios de exportación dependientes, crisis político-económica interna, ausencia de políticas nacionales de efectiva descentralización mientras la regionalización aún es un proyecto inacabado y contradictorio, finalmente el enorme impacto de la deuda externa), le restan toda seriedad y validez a los esfuerzos por construir una supuesta imagen alcanzable en el largo plazo; no existe ninguna garantía para ello. Lo central consiste en identificar las tendencias dominantes, interpretándolas dinámicamente. En concordancia con lo anterior se procedió a una revalorización de los cortos plazos y de la atención a los problemas inmediatos y de contingencia (Plan de Emergencia). Estos deben inscribirse en una perspectiva integral del futuro urbano de la ciudad,

sin subordinar las medidas, urgentes al pre-requisito de estar en posesión de una imagen final y acabada de la ciudad para tomar decisiones.

Se recusó aquella metodología de planificación urbana que no fuera capaz de suministrar orientación para atender a los problemas más críticos de la ciudad, en los plazos (3 años) que encierran a una administración municipal en la ejecución de sus decisiones.

III. CONOCIMIENTO DE LAS TENDENCIAS DOMINANTES DE LA REGION METROPOLITANA

1. *Las Hipótesis*

Un insumo fundamental para la nueva propuesta de estructuración urbana lo constituyó la identificación de los procesos y tendencias más intensos que tenían lugar en la región metropolitana, incorporando la relación de ésta con el fenómeno general de urbanización en el país.

Esto dio lugar a la elaboración del siguiente cuerpo de hipótesis que permitía interpretar las dinámicas fundamentales de la ciudad, sobre las cuales y con las cuales tendría factibilidad un nuevo plan de desarrollo.

- a. Lima continuará entrampada en el juego de corrientes y fuerzas de la centralidad difíciles de contrarrestar en el corto y mediano plazo. Influyen en esto, la forma como se ha desarrollado el mercado nacional y el sistema de decisiones imperante en el Estado para administrar el país y adquirir representación (“todo o casi todo pasa por Lima”), se resuelve solo en Lima o para la capital como si fuera todo el país. (La Ley de Titulación de Pueblos Jóvenes (24513 del 31.5.86), por ejemplo, de los 120 días era sencillamente imposible de ser adecuada a las realidades administrativas de Chimbote o Ica; se dio para todo el país, pensando únicamente en Lima). Se suma a esto la debilidad secular del Gobierno Local que recién en los últimos años empieza a erguirse en autoridad urbana, incompleta sin embargo por la propia voluntad centralizadora del Gobierno Central.
- b. La forma que ha adoptada la estructura económica del país tiende a reforzar el papel del espacio de Lima en el desarrollo nacional. Existen economías de escala que no se obtienen en otras regiones. Si bien la industria y el sector terciario moderno no absorben el volumen más significativo del empleo, esti-

mulan otros tipos de actividades. Se amplía el círculo de la demanda que no podrá ser satisfecha con la producción interna. Se importan no sólo insumos y maquinaria, sino también alimentos, generándose un círculo de importación que obliga a exportar para obtener divisas para importar atendiendo el mercado limeño. Lima no es el eje de exportación más significativo, sin embargo, factores tales como la concentración económica, magnitud de la población, centralización y volumen de la administración pública, le otorga preeminencia política sobre otras regiones. Los requerimientos de divisas constituyen entonces un asunto político de primera importancia.

- c. Se puede sostener que los problemas y horizontes críticos anteriormente descritos, se agravarán en los próximos años. Las necesidades de vivienda, energía, transporte, servicios básicos, no podrán ser cubiertos con el ritmo de inversiones que hubo en el período 1980-85.

La generación de nuevos puestos de trabajo no provendrá prioritariamente ni la de industria, agricultura, minería o pesca en la región metropolitana. Los sectores primarios han perdido importancia y dadas las tendencias, la seguirán perdiendo.

El sector secundario atraviesa por una crisis de recuperación muy lenta apoyándose en la existencia del empleo temporal. Por otro lado su importancia relativa es baja en relación a la captación de la PEA. El secundario, con baja inversión de capital y escala casi familiar, protegido en la marginalidad del acoso administrativo y tributario del estado estaría surgiendo, localizado en las zonas de expansión urbana, como un segmento vigoroso y significativo en la generación de empleo. Sin embargo, el único sector que muestra un ritmo expansivo y cada vez mayor es el terciario no tradicional. Lima es y seguirá siendo paradójicamente el núcleo industrial más importante de un lado y la sub-región de mayor peso en el terciario, de otro.

- d. Especialmente, la tendencia anterior, se expresa en el desarrollo vivo de actividades económicas con baja inversión de capital pero con un costo de creación de empleo que no excede los 500 a 1000 dólares por puesto de trabajo, situadas al margen de las tramitaciones formales y de las previsiones de la zonificación oficial. Se localizan en las áreas de expansión urbana Norte, Sur y Este de la ciudad tendiendo a retener un porcentaje de la PEA altamente significativo.

Los estudios del Instituto de Estudios Peruanos para el Plan de Desarrollo en las áreas de población y empleo registraban ya la gravitación creciente del empleo autogenerado, en las diferentes zonas de expansión: el cono Este presentaba una tendencia predominante a la ampliación del sector de producción informal (Vitarte y San Juan de Lurigancho) integrando casi al 45% de la PEA; en el Cono Norte, la tendencia predominante es hacia el desarrollo de la actividad comercial con incipiente participación del área de producción informal, comprometiéndose a un 40% de la PEA local, mientras en el Cono Sur se configura una tendencia de desarrollo de servicios, comercio y recientemente, con el impulso al Parque Industrial de Villa El Salvador, la generación de actividades productivas, incorporando un significativo 45% de la población en condiciones de trabajar.

- e. En el casco consolidado se confirmó la tendencia de restricción de la gran industria y disminución en la inversión del capital fijo en el sector tradicional verificándose más bien la ampliación del sector terciario moderno constituyendo un corredor de uso intensivo Centro-Sur (Lima-Lince-Miraflores) en el área consolidada compuesto por actividades de servicio privado y de administración que se enfrentan aún a restricciones normativas por la actual zonificación.

2. Consideraciones finales sobre el Desarrollo Urbano de Lima

- a. La ciudad de los años 80 no tiene similitud con la ciudad que orientó los criterios de desarrollo de los planes originados en los años sesenta. El dinamismo del crecimiento de Lima ha permitido el ascenso (y caída) de procesos urbanos que tenían antes una importancia marginal (como la actividad urbanizadora de los sectores populares) o protagónica (como los propietarios agrícolas).

Como ya se señaló anteriormente, los planes de desarrollo vigentes habían asumido un modelo de inversión e industrialización basado en la sustitución de importaciones sobre el supuesto de la inversión privada protegida por el Estado. Esta no había respondido ni en volumen, ni en la generación de puestos de empleo, a las expectativas. Contrariamente, había surgido una nueva economía en la ciudad que debía ser tomada en consideración al formular el desarrollo de Lima, consistente en una importante oferta de actividades de producción de servicios y que detentan hoy una gran vitalidad. Este proceso

de terciarización de la economía tiene requerimientos espaciales específicos tales como la coexistencia de usos residenciales con usos productivos y comercial; está vinculado al desarrollo de actividades de producción basadas en el surgimiento de pequeñas empresas, en gran parte de artesanos. El denominado "sector informal urbano" de la economía tiene una importancia creciente en la absorción de empleo y nos presagia un tipo de impacto espacial muy diferente a las previsiones de los años 70. Mientras que a 1975, el SIU representaba no más del 35% de la PEA, puede afirmarse que hacia 1986, se había incrementado hasta alcanzar un 45%.

- b. Asimismo, el futuro de Lima en el corto y mediano plazo no puede inspirarse en supuestos de inversión económica significativa y constante. Las presiones descentralistas son cada vez mayores como parte de una opción de desarrollo más racional y democrática. Esto quiere decir que las inversiones en infraestructura y servicios, por ejemplo, deberán asumir una racionalidad ausente hasta hoy. Las inversiones públicas en Lima y Callao no deberán estar ajenas de una precisión del rol de las ciudades intermedias hacia las cuales debiera dirigirse parte de la economía del país así como del probable proceso de regionalización, precisamente para dotar también de una lógica "nacional" al desarrollo de Lima.
- c. La dimensión que la presión de Lima y sus problemas posee en la demanda nacional así como el peso de las actividades económicas que en ella se realizan, hace necesario pensar en los problemas de Lima sin perder de vista las necesidades de desarrollo del resto del país. Las dinámicas generadas en Lima, pero además el enorme peso político y electoral que ejerce el escenario limeño, promueven la peligrosa tendencia a seguir concentrando no sólo los recursos privados sino también la inversión pública en ella.

En tal sentido es necesario reorientar los programas de inversión, buscando que estos coincidan con temas cuya prioridad es consensual y se condigan además con una propuesta integral de desarrollo para Lima y Callao.

- d. A lo anterior debe agregarse, que las transformaciones que la ciudad requiere, demandan plazos de inversión relativamente cortos, a riesgo que la inoportunidad, acabe asignando a las soluciones, magnitudes que comprometerían la economía nacional.

La infraestructura de la ciudad estuvo diseñada en lo fundamental para una

ciudad de 2 millones de habitantes, y las sucesivas administraciones urbanas no asumieron los volúmenes de demanda derivados de su vertiginoso crecimiento. La expansión urbana en la práctica no tuvo grandes líneas de desarrollo, sino más bien, adición de pequeñas políticas, que llegaron generalmente detrás de hechos consumados.

IV. LA PROPUESTA DE ESTRUCTURACION URBANA

1. *Conceptualización*

Se había señalado que el Plan es un instrumento y no un fin; una herramienta de gobierno de la ciudad, indispensable para administrar y orientar las nociones del bien común y el concepto de desarrollo que acuerda una sociedad urbana. Por esa razón también se precisó que el Plan es un Acuerdo Social que pactan las diferentes fuerzas políticas presentes en el Gobierno Local. Y además, que este Plan debería permitir la incorporación de las más significativas corrientes que "hacen la ciudad". Solo así podría garantizarse el cumplimiento de sus propuestas: mediante la coincidencia entre la ciudad real y la ciudad administrada.

Lo anterior implica definir en primer lugar los rangos de intervención y las responsabilidades. Es decir, los niveles y formas de relación entre autoridad y responsabilidad urbana.

El Plan de Desarrollo proponía cuatro niveles que interactuaban entre sí, pero poseían a su vez rangos propios de administración, planeamiento y decisión: Metropolitano y de Sub-Región Urbana, Inter-distrital, Distrital y Comunal.

El documento orientador que define las responsabilidades de intervención es la Estructuración Urbana y el Plan de Acondicionamiento Territorial de la Provincia.

El Marco Normativo en el cual la Estructuración se aplica esta constituido por el Sistema de Administración y Planeamiento Metropolitano.

Es importante indicar sin embargo que si bien, tanto la Ley de Municipalidades como el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, señalaban que el Gobierno Local es responsable del Plan Integral de Desarrollo, diseñando las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico y físico espacial, en el caso de la capital, la voluntad centralizadora del Gobierno Central

representó en los hechos el mayor obstáculo para articular planes, políticas e instrumentos. Por ejemplo, los intentos de la Gestión 84-86 para integrar las decisiones sobre los servicios públicos de modo tal que hubiera coherencia entre los planeamientos de desarrollo urbano y la infraestructura que los hace viables, fueron totalmente infructuosos.

Finalmente, se proponía, como estrategia dar inicio a una era indispensable, iniciar la efectiva descentralización de la estructura urbana, estimulando la concurrencia de factores hacia la consolidación de una tendencia ya en formación: las Sub-regiones urbanas Norte, Este, Sur y Centro que incluye el corredor Lima-Callao. Estas sub-regiones integran además las cuencas del Chillón, Rimac y Lurín, respectivamente. Municipios consolidados y en proceso de consolidación coordinarían sus opciones de desarrollo respectiva administración e inversiones en su Junta de Planeamiento y dispondrían de equipamiento inter-distrital, tal como Centro de Acopio, Terminal Terrestre, Empresa de Limpieza, Administración de agua y alcantarillado, entre otros. Las sub-regiones urbanas serían el instrumento más eficiente para reorientar una opción de desarrollo democrática y descentralista en Lima, y base de un futuro Gobierno Regional.

¿Qué es Estructuración Urbana?

Como ya se señaló anteriormente, la concepción de desarrollo urbano adoptada, se correspondía con un proceso y un modo de decisiones antes que con un producto final al cual la ciudad debería acomodarse. Los planes físico-espaciales, tan reclamados por algunos sectores, no son sino guías que explicitan los efectos espaciales esperados de las distintas actividades.

En ese sentido nos parecía más próxima la idea de Estructuración Urbana, entendiéndola como tal, un sistema que propone un conjunto de intervenciones de administración y planificación, que condicionan el diverso grado, el lugar y la función que deben cumplir los componentes identificados como estratégicos en la estructura urbana.

Indudablemente este comportamiento no es mecánico o autónomo; tiene que ser inducido mediante las políticas, programas y proyectos emanados del Gobierno Local y de los otros sectores que deben concurrir al plan de desarrollo.

Teníamos claridad, empero, que en el período de transición y afirmación del espacio de la autoridad la vigencia de la propuesta de la estructuración estaba

condicionada a la consolidación de la autonomía (y eficiencia) del Gobierno Local, que implicaba culminar el proceso de descentralización de funciones. Para ello se planteó como indispensable, disponer de un adecuado cuerpo de instrumentos susceptibles de intervenir sobre las tendencias. Sin instrumentos ninguna propuesta dispone de las mínimas garantías que llevarse a cabo: estos son precisamente el nexo entre administración y planeamiento para el desarrollo urbano de Lima radicó precisamente en la fragilidad del cuerpo instrumental ad-hoc para llevar a cabo las propuestas.

La Estructuración Urbana que el Concejo Metropolitano aprobó por unanimidad en 1986, estaba dirigida a consolidar un proceso que se había puesto en marcha y que otorgaba a la administración urbana el protagonismo necesario para desarrollar las políticas y programas del Plan, así como para la creación de las condiciones más favorables para la actuación de los sectores sociales y económicos que concuerdan con su definición social.

2. Objetivos centrales y decisiones de planeamiento

2.1 Orientar el crecimiento urbano de acuerdo a una programación y clasificación del suelo y las inversiones.

Interesó disponer de una definición del suelo de expansión (tanto urbano como el stock agrícola) para los próximos 10 años no sólo en términos de uso y demanda, sino de su adecuación a un tratamiento integral de ciudad. Se debieron maximizar los recursos y el efecto de las inversiones para atender no sólo los déficits acumulados —parte de los cuales ya no pueden ser atendidos en las zonas consolidadas— sino de un nuevo horizonte poblacional.

Para ello el Plan planteó una clasificación que comprendía: 1) Suelo Urbano, 2) Suelo Urbano programado, 3) Suelo Urbano no programado (reservas), 4) Suelo no urbanizable; estableciéndose además los instrumentos del sistema de administración municipal que permitiera la revisión del Plan quinquenalmente, de modo tal que pudiera darse seguimiento y evaluación de las metas y las tendencias. Se propone por primera vez una integración gradual y articulada de la ocupación del suelo a las políticas de inversión intersectorial.

2.2 Producir un reforzamiento de las tendencias de localización y desarrollo de las áreas económicas marginales y que deberán ingresar a un proceso de formalización. Se pretendía de este modo revalorar el capital reinvertido, es-

estimulando el aumento de inversión y retener y ampliar los puestos de trabajo, modificando gradualmente el carácter de alojamiento dormitorio. Se planearon las siguientes decisiones de planeamiento.

- a. Intensificación del uso del suelo residencial y no residencial mediante:
 - 1) Incremento del uso mixto (vivienda + comercio + producción) y ampliación del stock informal de viviendas de alquiler.
 - 2) Reforzamiento de la tendencia económica de desarrollo de actividades comerciales y de servicios mediante una Reglamentación especial para los Corredores en las áreas de expansión Norte, Este y Sur.
- b. Localización de Centros de Acopio interdistritales que comporten un sistema metropolitano Norte-Este-Sur y que se integren a una red interdistrital de distribución con los centros de abastecimiento zonal.
- c. Implementación del sistema de Terminales para el transporte interprovincial y regional que implicaba la localización del terminal terrestre —central en el área Centro-Este y sub-terminales en las áreas norte y sur— que tendieran a reforzar el desarrollo de los corredores en las áreas de expansión.
- d. Culminación del sistema de Vías Principales y Colectoras en las áreas de expansión que cumplieran con:
 - 1) Incorporación programada de nuevas áreas.
 - 2) Integración al sistema metropolitano de servicios.
 - 3) Articulación interna facilitando el desplazamiento de la PEA que realice actividades laborales en las mismas áreas de expansión.
- e. Reserva de áreas para equipamiento de la zona de expansión urbana para equilibrar los déficits de las áreas ya consolidadas. Estas reservas incluyeron las áreas necesarias para la recreación metropolitana permanente de verano e invierno.
- f. Diversificación del suelo productivo mediante la incorporación de áreas de uso agropecuario intensivo dirigidas preferentemente a apoyar las demandas de los sectores de menores ingresos.

g. Incorporación a la estructuración urbana de las infraestructuras de apoyo a las estrategias de supervivencia que integran las iniciativas de Comedores Populares, Vaso de Leche, Centros de Madres, educación infantil y otras.

2.3 Incrementar los valores de renta absoluta y diferencial del suelo tendiendo a uniformizar las potencialidades de ocupación del mismo. Las políticas de inversión de los servicios públicos deberán articularse preferentemente a las expectativas del uso del suelo derivadas del Plan.

La nueva clasificación y compatibilización de usos fue dirigida a permitir posibilidades de construcción según el tamaño del lote y zona de estructuración.

Se pretendía alcanzar de este modo un progresivo incremento de densidad de todas aquellas áreas que cuentan con servicios básicos.

2.4 Reforzar y orientar las tendencias actuales de concentración de actividades en las estructuras urbanas consolidadas, mediante las siguientes decisiones de planeamiento:

a. Ampliación y reforzamiento de las condiciones especiales de localización del sector terciario moderno en el eje centro-sur (Lima Monumental-Miraflores) y sub-eje Este-Oeste (Av. Aviación- Av. Brasil) considerando una reglamentación especial tanto para los Corredores como el Area Central. Esto consideraba Programas de Mejoramiento Urbano (en áreas como Barrios Altos, La Victoria, El Agustino y otras) y medidas de protección (en la Ley de Arrendamiento) al pequeño propietario.

b. Incremento de la densificación en las áreas residenciales de baja densidad por tamaño de lote y reforzar la intensidad del uso de suelo residencial y no residencial de impacto distrital (en áreas como Magdalena; Pueblo Libre, San Miguel).

c. Completar las acciones iniciales en el Area Monumental que constituyeron el Plan de Emergencia dirigiéndolas hacia su gradual habilitación como área de identidad y animación social cultural.

3. Las Políticas para la Estructuración Urbana

El Plan identificó áreas (o sectores) cuyo desarrollo se consideró indispensable para inducir al alcance de las metas planteadas. Estas áreas son siete:

- 1) Suelo Urbano y Agrícola,
- 2) Vías de transporte
- 3) Equipamiento Urbano
- 4) Infraestructura de servicios
- 5) Vivienda
- 6) Apoyo a la generación de empleo y estrategias de subsistencia
- 7) Gestión y administración urbana.

Estas áreas dieron lugar a la formulación de un conjunto de Políticas para articular los objetivos a los programas específicos de acción. Asimismo se diseñó inicialmente un Plan de Emergencia para atender las demandas contingentes. Pensamos que en las áreas antes señaladas concurrían los más importantes componentes sobre los cuales era posible tener ingerencia directa desde la gestión del Gobierno Local y bajo el actual marco legal; se identificaron Areas que siendo importantes, tales como por ejemplo la Coordinación Inter-sectorial para las inversiones, simplemente no se desarrollan porque sus condiciones de existencia no estaban garantizadas ni siquiera a un nivel elemental.

V. PLAN DE EMERGENCIA

El Plan de Emergencia fue una estrategia para enfrentar los problemas identificados como contingentes. Aprobado en 1985 por unanimidad en el Concejo Metropolitano, como 1a. Etapa del Plan de Estructuración comprendió 6 Programas de acción que evitaron que lo urgente se convirtiera en una serie de iniciativas, aisladas e inconexas:

1. Reorganización Administrativa, que integró en una sola Secretaría de Desarrollo Urbano todas las funciones y competencias propias de la gestión urbana.
2. Reestructuración de las áreas de expansión mediante:
 - Orientación del crecimiento urbano hacia las zonas eriazas con factibilidad de servicios en las áreas de San Juan de Lurigancho —Chosica, Atc-Vitarte, Puente Piedra, Carabayllo y Villa María del Triunfo.

- Creación de un stock de suelo municipal mediante la reversión de adjudicaciones que esta 1a. etapa comprendió aproximadamente 5,000. Has.
 - Control, defensa y estímulo productivo (en coordinación con el Ministerio de Agricultura y los Concejos Distritales) de las cuencas y las zonas agrícolas intangibles de los Valles del Rimac, Chillón y Lurín deteniéndose el avance depredador que devoraba aproximadamente 1,000 Has. por año.
 - Preservación e intangibilidad de las áreas dedicadas a Equipamiento Urbano, infraestructura de servicios, derecho de vías y parques zonales.
3. Políticas de Vivienda Municipal y Saneamiento Físico Legal.
- Realización de los Programas Municipales de Vivienda en las áreas de expansión Norte-Este y Sur como parte de un nuevo modelo de crecimiento urbano y ocupación del suelo alternativo a las invasiones basado en la co-gestión Municipio-población organizada: Frente Unico del Chillón, Laderas del Chillón, Arenal de Canto Grande y Huaycán. Estos Programas de Vivienda estuvieron dirigidos a beneficiar aproximadamente a 25,000 familias, vale decir aquel volumen de alojamiento demandado anualmente en el área metropolitana.
 - Plan de Titulación cuya 1a. Etapa debía alcanzar a 47,000 lotes y la 2da. completar la entrega de 100,000 títulos. Posteriormente a la titulación se procedería a la Declaratoria de Fábrica de las construcciones de manera expeditiva.
4. Plan de Vías de Transporte que modificaba el Plan Vial en las áreas de Expansión Urbana orientado a la priorización del Transporte Público de pasajeros, teniendo no sólo a atender las demandas de viaje Norte, Este-Centro y Sur-Centro, sino a articular entre sí las áreas de expansión.
- Priorización del Sistema de Transporte Rápido Masivo Vitarte-Callao (en coordinación con el Gobierno Central).
5. Recuperación del Area Central de la Ciudad, en su función de servicio. Con ella coincidieron políticas de reordenamiento del comercio ambulatorio así como la puesta en valor de los espacios de uso social y cultural.

6. Transferencia de Funciones a los Concejos Distritales, en las áreas correspondientes a:

- Elaboración de Planes Urbanos en concordancia con el Plan de desarrollo.
- Control Urbano
- Otorgamiento de Licencias de Construcción
- Litigios por mejor derecho
- Remodelación y mejoramiento urbano en Asentamientos Humanos
- Cambios de zonificación de acuerdo a los Planes Urbanos de distritales en aquellas áreas que no afecten el Sistema Metropolitano.

De manera de construir un Sistema de Administración y Planificación de Desarrollo Urbano Permanente.

VI. LAS POLITICAS

A. Políticas de Suelo

1. Orientación del crecimiento bajo una programación de suelo que definía plazos, metas y factibilidad de servicios, mediante la siguiente clasificación de Categorías de Suelo:

a. Suelo Urbano.

Incluye a todas aquellas áreas que cuentan con los servicios mínimos de agua, desagüe, electrificación de vías, o aquellas que están comprendidas en áreas consolidadas por la edificación de un mínimo de dos tercios de su superficie en las condiciones que el Plan determine.

b. Suelo Urbanizable Programado

Corresponde a los terrenos que el Plan determina como aptos para ser urbanizados y que deben ser habilitados en un plazo determinado por el Plan.

c. Suelo Urbanizable no Programado.

Comprende aquellas áreas de reserva que pueden ser objeto de habilitación siempre y cuando cuenten con aprobación de proyectos integrales que contemplen la factibilidad de servicios.

d. Suelo no Urbanizable

Está referido a aquellas áreas que el Plan no incluye en ninguno de los tipos

anteriores y comprende los terrenos destinados a la explotación agropecuaria, la expansión agropecuaria futura, protección ecológica y paisajística, defensa de fauna y flora, zonas arqueológicas, zonas inhabilitadas, zonas mineras, etc. (Estas categorías se detallan en el texto correspondiente a las Bases de Acondicionamiento Territorial).

2. En concordancia con lo anterior, debía implementarse los sistemas legales y normativos (Ley de Suelos y Ordenamiento Urbano y Ley de Control Urbano) que posibilitaran la acción municipal para establecer plazos obligatorios en el proceso de habilitación y construcción en los suelos urbanizables programados.
3. Restricción y control de los factores que contribuyen a la segregación espacial, modificando las normas referidas al coeficiente de construcción y a los usos del suelo:
 - a. Homogenizando el coeficiente de construcción en todas las áreas de estructuración, condicionándolo preferentemente al tamaño del lote no a su localización.
 - b. Facilitando normativamente el uso mixto del territorio urbano de la Metrópoli con el fin de reducir la especialización de áreas.
4. Consolidación de la Empresa Municipal Inmobiliaria - Banco de Tierras (EMILIMA) para permitir el diseño e implementación de los mecanismos de intervención del Gobierno Local en el mercado de tierras:
 - a. Ampliando la oferta del suelo y controlando la especulación del suelo habilitado.
 - b. Garantizando la reserva de suelos para la implantación del equipamiento metropolitano e interdistrital.
 - c. Conduciendo la expansión urbana.
5. Incremento de uso de la infraestructura adecuada y en los corredores de transporte público y vías arteriales.
 - a) Instrumentando la estructuración urbana a través de dispositivos legales como

la nueva Ley de Arrendamiento y Reglamento de Construcción de la Provincia de Lima, que promueva un uso más intensivo del suelo al incrementar su densidad. Esto se haría prioritariamente en aquellas áreas que cuentan con la infraestructura adecuada y en los corredores de transporte público y vías arteriales.

- b) Proponiendo y desarrollando nuevos patrones de asentamiento a los sectores de menores ingresos que incorporen las inversiones para la creación de empleo y la modificación progresiva del tamaño del lote, incrementando la densidad con baja altura.
 - c) Alentando mediante la normatividad, crédito y tributación la participación de la actividad privada en la Estructuración y en el Reglamento de la Provincia de Lima, cuando el potencial de la infraestructura y servicios instalados así lo demanden.
6. Recuperación del uso de los espacios deteriorados y en proceso de deterioro, implementando las siguientes acciones:
- a. Desarrollo de programas de saneamiento de áreas de concentración de tugurios, quintas y viviendas en deterioro, a través de sistemas de cogestión con la participación del Gobierno Local por intermedio de sus agencias de propietarios e inquilinos.
 - b. Preservación del espacio urbano monumental, mediante:
 - b.1 El impulso y apoyo a las instituciones relacionadas a la preservación del patrimonio histórico de la ciudad, fomentando una efectiva participación ciudadana.
 - b.2 El establecimiento de la obligatoriedad del propietario de inmueble declarado monumento a conservar.
 - b.3 Líneas de crédito para asegurar la conservación.
 - b.4 La eliminación de la declaratoria de "Estado Ruinoso".
 - c. Ley de Control Urbano que penalice la privatización de los espacios públicos tales como derechos de vías, parques zonales y equipamiento en general.

- d .Impulsar una Ley de Renovación Urbana que fije estímulos y responsabilidades en la recuperación de áreas y no sólo inmuebles decadentes, poniendo en valor su utilidad social metropolitana.
- 7. Restricción y control del incremento de actividades y funciones de carácter metropolitano en el área del casco monumental.
 - a. Estimulando el desarrollo y localización de actividades terciarias y de servicios en las áreas de expansión.
 - b. Localizando equipamiento metropolitano complementario con los Corredores Norte y Sur, que promuevan el desarrollo de actividades afines al sector comercial y de servicios.
- 8. Preservación e incremento de la renta de las áreas agrícolas intangibles:
 - a. Desarrollando Proyectos de inversión multisectorial (Municipalidad-Ministerio de Agricultura) que permitan ampliar la frontera agrícola de la provincia e incrementar la producción y productividad de las áreas actualmente en cultivo.

En términos generales se proponía alentar un portafolio de cultivos no tradicionales en el Valle del Rimac, y reforzar la producción de productos alimenticios en los Valles del Chillón y Lurín, que pudieran integrarse a una red de productores organizados con participación de los Gobiernos Locales.

- b. Orientando el mercado de productos alimenticios a través de sistemas alternativos que ligen al pequeño productor agropecuario con las organizaciones de consumidores (FOVIDA, Comedores Populares, Organizaciones de Vaso de Leche) mediante sistemas concordados de comercialización. Fomentar la organización de la demanda especialmente en los sectores más vulnerables económicamente.
- c. Priorizando y programando la utilización de eriazos en las áreas de expansión para el desarrollo agropecuario, utilizando los recursos de las aguas servidas de los colectores Norte y Sur.
- d. Formulando programas intersectoriales de inversión para la dotación de servicios de infraestructura básica en los centros poblados rurales y áreas agrícola-

las con el fin de mejorar las condiciones de vida y apoyar a los sistemas de producción, que debieran incorporar la creación de pequeña agro-industria.

B. *Políticas de Vías y Transporte.*

1. Optimización de la red vial existente, complementándola, con el fin de crear un sistema que homogenice la accesibilidad al conjunto del territorio urbano provincial:
 - a. Clasificando la red vial a un sistema arterial colector y local dirigido a relacionar adecuadamente a los sectores de más alta concentración poblacional.
 - b. Orientación de los programas de inversión de las vías arteriales y colectoras que estaban comprometidas con el sistema de transporte público, con la finalidad de integrar las áreas periféricas de la ciudad, continuando con la conformación de la red vial en ejecución como parte del Plan de Emergencia.
2. Orientación del uso de las vías, de acuerdo con la jerarquización de las necesidades de los servicios públicos utilizando la programación de la implementación del Sistema Vial como parte de la estrategia que incorporaba nuevos territorios consolidando suelos parcialmente ocupados, con el fin de contribuir a complementar el equipamiento en las áreas deficitarias.
3. Inicio del sistema de transporte metropolitano formando un conjunto integrado de diversos medios públicos y privados.
 - a. Dando la máxima prioridad a la implementación del sistema de transporte público, optimizando la red vial existente con un diseño adecuado para la instalación de un servicio de transporte rápido masivo para un demanda futura prevista.
 - b. Potenciando a ENATRU (Empresa Estatal de Transporte) y empresas constituidas a fin de fomentar su participación en el transporte colectivo de pasajeros, aplicando el Fondo de Renovación del Parque automotor.
 - c. Integrando la ruta Sur-Centro del Transporte Eléctrico (AATE) al Sistema de Transporte Público.
 - d. Racionalización del sistema de rutas de servicio público de transporte urbano

de pasajeros, en coordinación con la Secretaría Municipal de Transporte Urbano.

- e. Desarrollo de alternativas de utilización de las rutas del ferrocarril Este-Oeste (Callao-Vitarte) para el servicio público de pasajeros integrándolo al sistema de transporte metropolitano. (Existe ya el derecho de vía reservado y ofertas de financiamiento a través de comercio compensado).
4. Racionalizar el sistema de transporte interprovincial de carga y pasajeros.
 - a) Conformando un sistema terminal central interprovincial de pasajeros y subcentrales en los conos Norte y Sur conectados con los corredores de transporte masivo.
 - b) Estableciendo un circuito vial para el transporte de carga diseñando normas para su circulación.

C. *Políticas de Equipamiento Urbano*

1. Diseño e implementación de sistemas legales y normativos que, de un lado garanticen la preservación de las áreas propuestas para el equipamiento urbano metropolitano en el corto, mediano y largo plazo, y de otro fijar plazos y condiciones para la ejecución de los proyectos con la intervención de EMILIMA.
2. Impulso a la constitución de empresas municipales y/o comunales para la implementación de los servicios públicos complementarios referidos preferentemente a las Estrategias Populares de Subsistencia y a la provisión de infraestructura básica mediante tecnologías apropiadas.
3. Priorización de las reservas de áreas para equipamiento de las nuevas zonas de expansión, tratando de disminuir los déficits existentes en las áreas aledañas consolidadas e internándolas adecuadamente a la red vial.
4. Incremento a través de la normatividad, de los aportes para el equipamiento en las habilitaciones urbanas de manera que guarden una adecuada relación con la población a servir. Los nuevos aportes se fijarán mediante coeficientes referidos a metros cuadrados por habitante.

5. Definición con la Secretaria de Servicios a la Ciudad de la priorización y localización de la red de mercados, micro-mercados y Centros de Acopio, por conos integrados a una red de transporte público, instrumentando a través de EMILIMA la reserva de áreas para su implementación.
6. Control de las áreas de recreación pública extraurbana metropolitana de invierno y de verano promocionando la creación de servicios y centros de esparcimiento público.

D. *Políticas de Infraestructura de Servicios*

1. Preservación y aprovechamiento de los recursos hídricos de las cuencas de la Región Lima conformándose para el efecto una Autoridad única donde se propuso la representación del Sector Agricultura, CORDELIMA, ELECTROLIMA, SEDAPAL, el Municipio de Lima, el Sector Minería y el Sector Industria.
2. Orientar la inversión de las Empresas (ELECTROLIMA y SEDAPAL) dentro de las perspectivas del Plan de Desarrollo, priorizándolas por áreas programadas.
3. Acelerar la ejecución de las obras de emergencia, como la construcción de los 51 pozos programados por SEDAPAL, la rehabilitación de pozos programados y la ampliación de la cobertura.
4. Ejecutar a corto plazo los esquemas propuestos de extracción y recarga del acuífero y su evaluación a fin de confirmar su eficiencia y programar sus ampliaciones a mediano y largo plazo.
5. Elaborar un Programa de Emergencia que involucre acciones y nuevas tecnologías para resolver el problema de la eliminación de excretas y aguas servidas de los Asentamientos Humanos considerados en los proyectos de habilitación progresiva y en las áreas de expansión urbana.
6. Realizar un reordenamiento de las áreas contribuyentes, en función del crecimiento de la ciudad. Remodelar los colectores y emisores teniendo en cuenta que los nuevos asentamientos podrían resolver su problema de eliminación de aguas servidas independientemente, con tecnologías apropiadas y en acuerdo a la conformación de las sub-regiones urbanas (Norte, Este, Sur y Centro Callao).

7. Integrar los códigos y normas de infraestructura de agua, desagüe y energía un Código único incorporado al Nuevo Reglamento de Construcción de la Provincia de Lima. (este último quedó definido en sus Bases Generales).

E. *Políticas de Vivienda*

1. Orientación del desarrollo de los Proyectos de Habilitación Progresiva hacia un patrón de ocupación urbana que configuraba un nuevo modelo e expansión, con utilización más racional e intensiva del suelo, incorporando criterios de economía urbana que operaban sobre la expansión urbana en función del impacto de los costos de los servicios sobre la ciudad.
2. Desarrollar con el Sector Vivienda modelos de organización de empresas populares dirigidas a la satisfacción de los problemas del habitat en cogestión con el Municipio. Fortalecer las experiencias piloto de los Programas Municipales de Vivienda, como alternativa al patrón de crecimiento espontáneo e inorgánico.
3. Concertación de las inversiones municipales dando prioridad a la intervención de las Empresas populares de hábitat.
4. Recomendar la constitución del Banco Municipal de Vivienda para el apoyo financiero y crediticio a los programas de autogestión.

F. *Políticas de Apoyo a la Generación de Empleo y Estrategias de Subsistencia*

1. Incorporación de los distintos tipos de servicios y/o áreas de producción autogenerada en el marco de las estrategias de supervivencia a la estructura y normatividad urbana (Comedores Populares, Vaso de Leche, Empresas Autogestionarias, pequeños talleres y otros).
2. Implementar sistemas alternativos de abastecimiento popular ligando a las organizaciones vecinales con los pequeños productores agrícolas en sistemas concordados de mercadeo. Fueron constituidas redes y asociaciones de consumidores como instancias estatales factibles de relacionarse directamente con el productor de las cuencas de Lima, obviando las cadenas de intermediación.

G. *Políticas de Gestión y Administración Urbana*

1. Incorporación en la estructura de decisiones del Gobierno Local Metropolitano y distrital de instancias ciudadanas según sus niveles de integración al proceso de desarrollo urbano, sean estas de carácter funcional y/o territorial. Se constituyeron cuerpos tanto de deliberación y consulta como de ejecución.
2. Implementar, continuar y profundizar la descentralización de la gestión y administración urbana a través de órganos, tales como las Juntas de Planeamiento interdistrital.
3. Delegación de funciones y competencias de escala local y distrital en materia de urbanismo, a los Concejos Distritales.
4. En concordancia con lo anterior, transferencia de recursos técnicos y económicos a los distritos para capacitarlos en la asunción de sus nuevas responsabilidades. Se consideró una fase previa que implicó la elección y apoyo a Concejos Distritales piloto, correspondiente a las sub-regiones urbanas Norte, Este y Sur.
5. Crear el Sistema de Planificación y Administración Urbana, que establezca las diferentes atribuciones y responsabilidades del Gobierno Provincial, Gobiernos Distritales, Juntas de Planeamiento, Organizaciones Vecinales y otras instancias ciudadanas que el Sistema estime conveniente.

VII. BASES PARA EL MANEJO DEL SUELO EN EL ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL

De conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades le compete a la Municipalidad Provincial planificar el desarrollo e integrar del territorio de la provincia normando las acciones de acondicionamiento territorial.

Para tal efecto, la propuesta de la gestión municipal adoptó una calificación de áreas más precisa de lo establecido por la Ley para permitir un control más adecuado a las condiciones específicas de desarrollo local. La Ley de Suelo, cuyas bases se detallan más adelante, contempla la recalificación del suelo, subdividiendo a la Provincia de Lima en zonas diferenciadas cuyas características son las siguientes:

A. Zona Urbana

Constituída por tierras urbanizadas que cuentan con los servicios mínimos de agua, desagüe, electrificación y vías y por aquella que están consolidadas por la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie.

Incluye islas rústicas calificadas como suelo urbanizable programado, las cuales estarán sometidas a plazos perentorios de urbanización no superiores a 5 años.

Esta zona, para los efectos de control del uso y la ocupación del suelo, queda subdividida en áreas de estructuración urbana conforme a lo especificado en el ítem correspondiente.

B. Zona Urbanizable Programada

Constituída por tierras eriazas, agrícolas, zonas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros, esta zona esta destinada a absorber la expansión urbana prevista para 1996, debiendo por lo tanto ser urbanizada en el plazo máximo de 10 años.

Incluye islas urbanas calificadas como suelo urbano en las cuales sin embargo el Municipio no se responsabiliza por la prestación de los servicio básicos.

La zona urbanizable programada queda subdividida en dos partes:

- a. Zona Urbanizable programada al 91
- b. Zona Urbanizable programada al 96

En la zona urbanizable programada al 91 la urbanización estará condicionada a un plazo perentorio máximo de 5 años.

No serán permitidas las habilitaciones rústicas ni las concesiones para fines de explotación minera.

En esta zona las áreas que se urbanicen pasarán automáticamente a la calificación de suelo urbano incorporándose a la zona urbana.

En la zona urbanizable programada al 96 no serán permitidas las habilitaciones rústicas. Los Asentamientos Humanos que allí se produzcan espontáneamente

en plazo inferiores a los 5 años serán calificados como islas urbanas y no tendrán derecho en ese lapso a servicios públicos prestados por el Municipio, las zonas urbanizables programadas quedan subdivididas para los efectos de control de uso y la ocupación del suelo, en áreas de estructuración urbana conforme a lo especificado en el ítem correspondiente.

C. *Zona Urbanizable no programada*

Constituída por tierras eriazas, agrícolas, zonas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros. Esta considerada, esencialmente por sus condiciones topográficas, como área factible para absorber expansión urbana posterior a 1996, debiendo estar sujeta su incorporación futura al área urbana a estudios de factibilidad de servicios. En esta zona no se permitirán habilitaciones urbanas. Se permitirá la implementación de proyectos específicos de reforestación, de recreación extra-urbana, de habilitaciones rústicas y de explotación minera condicionada a plazos y condiciones específicas de explotación.

D. *Zona No Urbanizable*

Constituída por tierras agrícolas, cerros, playas, márgenes de ríos y quebradas, áreas de defensa nacional y terrenos de denuncios mineros, y esta destinada a la protección del medio ambiente y de las áreas de cultivo.

En esta zona no se permitirá la urbanización. La zona no urbanizable esta dividida en 4 áreas:

1. Área Agrícola Intangible Destinada exclusivamente al uso agrícola, admitiendo la conformación de Centros Poblados Rurales (CPR) conforme a lo establecido en la Ordenanza respectiva.
2. Áreas de Reserva forestal y de protección y preservación del medio ambiente y de zonas arqueológicas.

Destinadas a la implantación de proyectos específicos de forestación de cuencas y quebradas y de zonas arqueológicas.

3. Áreas de Recreación Extra Urbana

Destinada a la preservación de playas como áreas de uso público irrestricto y

a proyectos especiales de habilitación para fines de recreación.

4. Areas No Aptas para fines urbanos

Areas de cerro destinadas preferencialmente a la explotación minera, a proyectos especiales de forestación y a la eventual implantación de industria pesada de alto nivel de riesgo ciudadano y/o ecológico.

VIII. NUEVA ESTRUCTURACION URBANA

La Estructuración Urbana se planteó, de un lado como una síntesis actual del crecimiento metropolitano, donde se definían los elementos más importantes y relevantes que caracterizaban una tendencia de ocupación del suelo, y de otro lado como un instrumento de programación y desarrollo de la imagen objetivo de la ciudad.

Estos elementos básicos pueden ser aquellos sobre los cuales el Municipio tiene o debería tener control y manejo, tales como los recursos fundamentales de la ciudad: suelo, agua, energía, etc. o aquellos componentes físicos que la articulan:

1. Patrones de Asentamiento.
2. Localización de la actividad terciaria.
3. Localización de actividad industrial.
4. Sistema vial y de transporte.
5. Reserva de áreas de equipamiento.

La Estructuración urbana actual, representaba en el plano No. 2, evidencia las condiciones específicas de desarrollo metropolitano de Lima, en términos de una alta segregación espacial de actividades de un patrón extensivo de ocupación, de densidades extremadamente bajas, que determina elevados costos para la dotación de servicios públicos.

La evaluación de la normatividad vigente permitía concluir que esta se venía constituyendo en un factor adicional de segregación espacial de las actividades, condicionando la ciudad a un modelo de ocupación altamente centralizado, extensivo y heterogéneo en cuanto a las condiciones de accesibilidad a los servicios colectivos.

Asimismo, tal normatividad no incorporaba las tendencias más recientes del sector informal, las cuales exigen el establecimiento de una normatividad compatible con los patrones de asentamiento respectivo.

Con el propósito de corregir tales defectos, el Plan de Desarrollo Metropolitano propuso una nueva Estructuración Urbana que constituiría la base para la planificación de las acciones del Gobierno Provincial en lo que respecta al control de los patrones de asentamiento de las actividades industriales y terciarias, y en la programación de obras viales y de infraestructura de servicios.

En lo que respecta a la programación de inversiones, ésta debería tener en cuenta las propuestas del Plan Vial y del Equipamiento Metropolitano, priorizando las obras de acuerdo a las perspectivas de expansión urbana y la estrategia de implementación de la Estructuración propuesta.

Para los efectos del uso y ocupación del suelo, se propuso que las zonas urbanas y urbanizables programadas de la Provincia de Lima Metropolitana se subdividan en AREAS DE ESTRUCTURACION diferenciadas, conforme los perímetros que figuran en los planos correspondientes y la calificación discriminada de la cual se da detalle en el Anexo.

1. *Los instrumentos del Plan*

Los instrumentos constituyen los medios de carácter económico-financiero, técnico-legal y de gestión y capacitación que posibilitan la realización de las políticas. Sin instrumentos no hay implementación. Precisamente, la deficiencia de los planes y propuestas anteriores fue la carencia de las herramientas ad-hoc para tomar las decisiones que indicaban las políticas respectivas.

Aún hoy, tal como ya ha sido subrayado anteriormente, el Gobierno Local no tiene consigo las llaves necesarias para poner en marcha las formulaciones de desarrollo que acuerde.

El Plan de Estructuración Urbana, por primera vez, definió aquellos instrumentos tanto de carácter municipal como gubernamental (que se traducen en ordenanzas y leyes respectivamente) indispensables para intervenir en función a los objetivos y metas acordadas, sobre la ciudad.

Se priorizó la elaboración de los siguientes dispositivos legales:

- a. En el ámbito nacional: Reglamento de Construcciones para la provincia de Lima, Ordenanza de Urbanizaciones Populares y Ordenanza sobre Mejoramiento y Renovación Urbana.
 - b. En el ámbito nacional: Ley de Suelos y Ordenamiento Urbano, Ley de Arrendamiento de Predios Urbanos.
2. *Bases para el Sistema de Planificación y Administración Urbana de la Gestión Municipal.*
- 1. El sistema de Planificación y Administración Urbana de la Gestión Municipal establecía:
 - a. Las relaciones orgánicas entre la planificación y la ejecución de las acciones e inversiones municipales.
 - b. La correspondencia entre contenidos de los planes y la organización y capacidad de los Organos Municipales de Ejecución.
 - c. La concurrencia de los recursos municipales para la ejecución de los planes.
 - 2. Se realizaba en los siguientes niveles de desagregación:
 - a. Nivel Metropolitano
 - b. Nivel Interdistrital
 - c. Nivel Distrital
 - d. Nivel Comunal

El Nivel Interdistrital lo constituían (en el caso de los distritos comprendidos en los Conos) las Juntas Distritales de Planeamiento y en el caso de los demás distritos, Comisiones Interdistritales instituidas para el tratamiento de asuntos específicos de naturaleza común.

Las Juntas Distritales de Planeamiento eran una instancia de coordinación, integración, prestación de servicios especializados que no podían ser asumidos para cada distrito y de realización de proyectos de carácter interdistrital no Metropolitano.

El Nivel Comunal corresponde al nivel de relación más frecuente, más cerca-

no y de mayor complementación funcional del Gobierno Municipal con la población organizada.

Cada uno de estos niveles tuvo atribuciones, responsabilidades y recursos complementarios con los demás, delimitados y diferenciados de acuerdo al ámbito de su jurisdicción.

3. Fueron propuestos los siguientes términos de relación entre Municipios y las Organizaciones e Instituciones vinculadas al Desarrollo Urbano:

a. Las Organizaciones de la Población

Cogestión en la ejecución de algunos proyectos y acciones municipales, participación en la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo municipal y diálogo institucionalizado en el planeamiento y solución de los problemas propios del Desarrollo Urbano.

b. Las Empresas Municipales

Inclusión de sus acciones e inversiones como componentes de los Planes de Desarrollo Municipal, elaborando sus planes operativos en concordancia y compatibilidad con estos planes.

c. Las Empresas Estatales de Servicios Urbanos Concordancia y compatibilización de sus inversiones y acciones con las de la Municipalidad mediante coordinación obligatoria en el proceso de planificación, formulación presupuestal, control y evaluación de la ejecución de los planes.

d. Las dependencias del Gobierno Central con funciones vinculadas al Desarrollo Urbano de Lima.

Convenios y acuerdos específicos sobre cada asunto en que existe concurrencia de funciones, atribuciones o responsabilidades.

4. Se estableció que los planes de desarrollo son el instrumento fundamental de la Gestión Municipal que:

a. Organizan e integran las funciones y acciones de todos los órganos de línea, apoyo y asesoramiento del Municipio y el de las Empresas Municipales.

- b. Establecer los términos de compatibilización de las acciones e inversiones municipales y de las Empresas Estatales de Servicios Urbanos.
 - c. Establecer mediante la asignación presupuestal los términos de compensación en la disponibilidad de recursos a los distintos Municipios Distritales.
 - d. Establecer mediante su metodología de elaboración la confrontación y compatibilidad de la normatividad y orientación de nivel metropolitano con los requerimientos y propuestas del Nivel Distrital y Comunal.
 - e. Establecen los términos y alcances de la cogestión y participación de la población organizada en las acciones e inversiones municipales.
5. Se estableció la elaboración de los planes de desarrollo para los siguientes plazos:
- a. Planes de Mediano Plazo
 - b. Planes Trianuales
 - c. Planes Anuales.
6. Se estableció que estos planes deben realizarse en cada caso para los siguientes ámbitos territoriales:
- a. Ambito Metropolitano
 - b. Ambito Interdistrital para el caso de los Conos.
 - c. Ambito Distrital.

IX. NOTA FINAL

Han transcurrido casi 6 años de la experiencia que origina este texto. Quedan aún frescas las innumerables acciones que materializaban un nuevo estilo de administración de la ciudad. Una nueva atmósfera había recreado la vigencia de lo urbano y su gestión; lo urbano entendido como ámbito de concertaciones y distribución de oportunidades para encontrar nuestras propias alternativas. Era el principio, pero la ciudad había iniciado la recuperación de una importancia perdida o desconocida. Si concordamos en que la validez de un Plan no estriba sólo en su probabilidad futurista sino fundamentalmente en la capacidad para señalar orientaciones y alternativas al curso de las corrientes y fuerzas de una sociedad urbana; para situarse como parte del proceso de cambio social y no al margen, podemos

afirmar sin temor a equívoco que la propuesta de Estructuración Urbana para Lima —con todas sus limitaciones— conserva la vigencia de una herramienta de gobierno adecuada aún, para diagnosticar adecuadamente y enfrentar los problemas que ha acumulado hasta hoy la ciudad. La crisis económica y social obliga a preguntar cómo debiera redistribuirse ésta, en y una ciudad con tantas desigualdades, y también obliga a precisar nuevas opciones de desarrollo y reformular la relación misma entre el Estado, los Gobiernos Locales y los usuarios.

Hoy en día, uno de los efectos de las crisis es la inconsistencia precisamente de las decisiones para enfrentarla, la interrupción de las iniciativas, desarticulación de los proyectos entre sí, avalando más la neurosis de un sistema cada vez más alejado del bien común.

Las estrategias para conducir el desarrollo de la región urbana que representaba la tercera parte del país implica buscar consensos indispensables, entre todos los agentes del desarrollo, respecto a temas cuya magnitud y demanda están más allá de la circunstancial predisposición partidaria para enfrentarlo y del efímero paso por el poder municipal.

La gestión del Gobierno Local 84-86 definió nuevas reglas de juego a partir de las cuales cuestiones como la participación ciudadana, eficiencia en el manejo de los recursos urbanos y modernización del aparato municipal tuvieron lugar, para demostrar que por ahí se puede integrar la ciudad oficial y la ciudad informal, en un nuevo tipo de proceso urbano.

La perspectiva que otorgan estos 6 años de distancia sobre la gestión urbana 84-86, nos ratifican hoy en la necesidad de un Acuerdo Urbano (uno de los principios básicos del Plan) más allá de las singularidades partidarias, como el único camino para conducir la ciudad. Especialmente en los presentes momentos en los que el mercado y el neoliberalismo pretenden erigirse en los grandes orientadores de la convivencia urbana. Las reglas de mercado no podrán ser las que protejan a los sectores más vulnerables de la sociedad ni tampoco las que potencien el enorme caudal que representan las iniciativas ciudadanas articuladas. Sumado a ello, la indispensable pacificación y el enfrentamiento a la pobreza que el país y la capital requieren para que las ciudades sean los adecuados espacios de oportunidad y desarrollo solo se podrán alcanzar en la medida que el proceso de urbanización y el proceso de democratización caminen juntos.