

Introducción

LA ACCIÓN PÚBLICA A PRUEBA DE LAS PRÁCTICAS

Thierry Lulle y Émile Le Bris

1. UN ESTADO CUESTIONADO

Las políticas públicas juegan un papel determinante en la movilidad espacial de la población y su impacto sobre las dinámicas del espacio urbano. Tradicionalmente, el análisis de la intervención del Estado en general, y en el desarrollo urbano en particular, es complejo. Hoy día lo es aún más, no sólo a raíz de los profundos cambios en las sociedades, sino también bajo el efecto de la circulación de representaciones ambiguas del Estado y de su misión. Es preciso, por tanto, formular algunas observaciones preliminares al respecto.

El Estado suele ser objeto de críticas formuladas de manera poco objetiva. Subyacente y común al conjunto de estas críticas, hay una especie de recelo, e incluso una desilusión sobre su poder real. Pero estas críticas pueden provenir de puntos de vista muy diferentes, y aun opuestos, sobre su misión. Unos consideran al Estado como insuficientemente neutro y activo para contribuir al bienestar de aquellos que no tienen los recursos suficientes para lograrlo por sí mismos. Demasiado ligado a ciertas élites ya privilegiadas y cuyos intereses van en contra de los intereses de la gran mayoría, el Estado no asumiría su misión de manera equitativa. Otros perciben al Estado como una entidad lenta y poco eficiente, que constituye un obstáculo para el correcto despliegue de los mecanismos del mercado, considerados como los únicos aptos para promover el desarrollo en el marco del proceso de globalización. En estas condiciones, muchos desearían la desaparición del Estado o, por lo menos, su reducción drástica, que daría cada vez más peso a las exigencias de las instancias internacionales y cada vez menos a las especificidades nacionales y locales. Entre estas dos tendencias opuestas, surgen discursos más ambiguos, pero aparentemente cada vez más fuertes, que mezclan las dos ópticas de manera estratégica: es importante reformar profundamente el Estado, limitando su papel y cambiando sus funciones, pero también es necesario implementar instrumentos de participación en la toma de decisiones, de manera concertada entre los diversos actores sociales, económicos y políticos.

Este tipo de discurso circula tanto en los ámbitos que definen y ponen en marcha las políticas públicas como en aquéllos que se benefician de ellas y las evalúan. En los debates en torno a las políticas y el papel del Estado, pese a la referencia a conocimientos acumulados, están entonces también presentes la duda sobre su verdadero margen de maniobra y la alerta sobre sus deficiencias.

Estas observaciones se aplican directamente a las intervenciones del Estado en el desarrollo urbano. En principio, el papel de las políticas públicas es el de orientar este proceso y las transformaciones del espacio que de allí derivan. Pero, aun considerando las políticas que respetan este esquema (en la práctica, muchas políticas se limitan a no intervenir, otras, más escasas, a imponer), es frecuente la expresión de una insatisfacción de las respuestas del Estado frente a las necesidades de la población. Habría un desfase entre la planeación del desarrollo urbano futuro y las expectativas presentes de la población, desfase por cierto inherente al ejercicio mismo de la planeación, pero cuyos efectos son negativos. Este desfase –más o menos acentuado según los casos– se presenta cuando unas presiones demográficas generan un aumento de las necesidades en vivienda y en servicios o cuando los poderes públicos, insuficientemente preparados (por motivos coyunturales o estructurales), no saben responder a dichas demandas. Este fue el caso en muchos países en desarrollo, pero ocurrió también en la Francia de la posguerra.

Pero esta situación puede tener otras causas que tienen que ver con ambigüedades conceptuales o con desfases entre discursos y prácticas. Respecto a la práctica del Estado, cuestionada aquí, existe una confusión constante: ¿se trata de política urbana o de la ciudad, de planeación y gestión urbanas, de urbanismo? ¿En qué tradición se inscribe esta práctica? Otra confusión se refiere al campo de intervención. Los responsables o inspiradores de las políticas a menudo reivindican su necesaria “integralidad”, “transversalidad”; pero, de hecho, estas políticas a menudo se reducen a un solo sector: el urbanístico, el social o el económico.

El recurrir a la noción de *sistema de actores* permite poner en evidencia estas confusiones. La construcción de la ciudad puede verse como el resultado, directo o no, de interacciones entre los comportamientos de los diversos actores que intervienen en este proceso. Estos actores tienen intereses diferentes pues provienen de diversos sectores de la sociedad: del sector público, del sector privado (directamente implicado en la construcción de la ciudad, o de manera más amplia en su desarrollo económico), de las organizaciones no gubernamentales, de los habitantes, considerados en sí mismos o a través de sus representantes elegidos. Actores institucionales o no-institucionales, sin embargo todos se sitúan dentro de un mismo sistema en el cual se dan múltiples alianzas, conflictos, negociaciones, contradicciones, ambivalencias, variables en el tiempo: allí se redefinen de manera permanente los poderes y los territorios. Esta lectura sistémica de la producción de la ciudad contribuye a entender mejor las modificaciones complejas y profundas que en ella se están efectuando ac-

tualmente. En efecto, bajo el impacto de nuevas dinámicas internas y externas, los mismos actores cambian. Es en particular el caso de los habitantes: la pequeña franja dominante está hoy ligada a los intercambios mundiales y a las nuevas tecnologías, la clase obrera pierde su centralidad, las clases medias pierden la seguridad en sí mismas, y los marginados, los sin derechos, los precarios representan grupos más numerosos y más visibles. Por otra parte, nuevos contrapoderes se hacen a veces más presentes, relacionados con las religiones, las mafias, etc. Están cambiando también las relaciones entre actores, sus interacciones, en particular aquellas establecidas entre los habitantes y los que deciden: un discurso racionalizante de naturaleza ideológica se interpone para justificar las prácticas de ordenamiento y transformación. La “obra urbana” aparece *in fine* como el lugar donde chocan entre sí distintas libertades y donde se desarrollan unas luchas. La estructura urbana resulta a la vez de actos de concepción-creación (que no siempre dependen del poder público) y de una incesante negociación entre actores privados y públicos. Esta multiplicidad de intervenciones y filtros hace aún más compleja su interpretación.

Otras lógicas también deben tomarse en cuenta. Los procesos de *mundialización* en curso hacen cada vez más fuertes las presiones de las instancias internacionales, que imponen principios y herramientas de alcance universal y comprometen la aprehensión de las realidades nacionales y locales. En este contexto, las relaciones entre lo local, lo nacional y lo internacional se modifican profundamente y, en el campo urbano, el Estado ya no tiene el monopolio de la racionalidad de la intervención. El proyecto de gestión se vuelve prioritario frente al objetivo de transformación de la ciudad, y las instancias internacionales imponen a los Estados una “caja de herramientas” común para implementar las estrategias determinadas por ellas a su propio nivel, desconociendo las realidades locales. Por cierto, así aparecen nuevas nociones que pretenden facilitar la incorporación de lo local (la *governance*¹, la descentralización, el papel de los nuevos actores, etc.), pero no sin ambigüedad. Es así como la ciudad tiende a no ser más definida, diseñada y producida por un poder situado exclusivamente en los niveles nacional y local. Los contextos nacionales específicos (económicos, sociales, culturales y políticos) de las instituciones y de las capacidades de movilización ya no cumplen el mismo papel. Finalmente, el ajuste estructural en su versión “lucha contra la pobreza” hace poco transversales las llamadas políticas de la ciudad y de vivienda, y las aleja del campo de lo económico y de lo político para reducirlas al campo de lo social.

En esta nueva configuración, una dinámica es particularmente reveladora de la confusión actual: la *descentralización*, que concierne directamente al conjunto de

1 Ver el número especial de la revista *Les Annales de la recherche urbaine* dedicado a la *governance* (Nº 80-81, 1998).

instancias territoriales (internacional, nacional, local). Siendo la descentralización impulsada a la vez desde arriba y desde abajo, persiste una ambigüedad sobre qué intereses ella favorece realmente. Además, fomenta la circulación de las representaciones sobre el Estado evocadas anteriormente. ¿Estamos, entonces, frente a una degradación irremediable de la interfase Estado/ciudad o se pueden considerar las reformas de descentralización como una empresa de refundación del Estado, como un factor de transformación profunda de los poderes y de la acción pública? Motivada por la crítica del Estado, la descentralización se presenta también como una resistencia a la mundialización. La representación dominante pasa de un modelo bipolar (Estado/habitantes) a un modelo policéntrico donde las municipalidades adquieren una autonomía creciente. Se trataría de abrir un nuevo espacio público no estatal ocupado por los actores asociativos, las empresas, pero en el cual se infiltran también las redes mafiosas. La vivienda, los servicios y el ordenamiento territorial constituyen los componentes mayores del desarrollo local, asumidos por las colectividades locales y las asociaciones de proximidad; pero ¿son estas instancias susceptibles de proyectarse en el largo plazo (en especial en materia de inversiones) y de garantizar la coherencia del territorio? También se puede analizar la descentralización y la moda del “desarrollo local” como una astucia del Estado, deseoso de ocultar la ingobernabilidad de su centro remitiendo a la escala local ciertas tareas que él ya no está en capacidad de asumir.

Frente a estas ambigüedades y a los diversos interrogantes que éstas suscitan, la lectura, propuesta aquí, de las interacciones entre políticas y prácticas en una perspectiva comparativa, ofrece una aproximación particularmente pertinente. En respuesta a las deficiencias de las políticas urbanas del Estado, los habitantes más desfavorecidos a menudo recurren a prácticas ilegales para conseguir un techo y acceder a los servicios urbanos mínimos. Estas prácticas generan eventualmente una redefinición posterior de las políticas (como, por ejemplo, las llamadas operaciones de regularización) que a su vez pronto serán evaluadas según su capacidad para orientar el mejoramiento de los espacios de vida. Estas políticas están, cualquiera que sea su naturaleza, en interdependencia con las aspiraciones y posibilidades, más o menos diferenciadas, a veces muy reducidas de los demás actores del desarrollo urbano, en particular los habitantes, organizados o no. Por tanto, el análisis de las políticas urbanas debe incorporar las prácticas residenciales y urbanas de los habitantes, ya que estas últimas dan fe de la pertinencia o la inadecuación de las primeras. Sólo tomando en cuenta este juego de interacciones entre políticas y prácticas, se puede medir el impacto real de las políticas urbanas sobre las transformaciones espaciales y sus lazos con las diferentes formas de movilidad espacial.

2. LAS CONDICIONES DE UNA LECTURA TRANSVERSAL

Si bien el análisis del papel del Estado en el desarrollo urbano ha sido objeto de estudios reconocidos², no son numerosas las investigaciones sobre las interacciones entre políticas urbanas y prácticas residenciales³. Con los estudios de caso reunidos en la presente obra, disponemos de un material que, a pesar de ciertas desigualdades, se presta para un análisis comparativo a la vez amplio y sistemático entre metrópolis situadas en contextos diferentes.

Las metrópolis estudiadas en esta obra, presentan características muy variables: el tamaño, el estatuto político-administrativo, el rango en la red urbana nacional, las actividades económicas y el grado de desarrollo, la organización sociopolítica, las realidades sociales y culturales, la historia, el contexto político, la naturaleza de la gestión urbana. Esta diversidad y su interés heurístico ya han sido afirmados —y reivindicados— en la introducción y las anteriores secciones de este libro. En cuanto a la problemática del presente capítulo, los estudios de ciudades ilustran también *a priori* unas perspectivas diferenciadas, como ser: en Bogotá, el *laissez-faire* con unas consecuencias hoy día difíciles de corregir; en Delhi, las dificultades de la implementación de una política voluntarista; en Johannesburgo, los intentos ambiguos de reunificación espacial; en Mumbai, unas iniciativas populares resultantes en parte de la concertación, pero todavía insuficientes; en Uagadugú, la transición de la revolución política al ajuste económico; en París, un Estado fuerte, pero con limitaciones en una coyuntura de economía globalizada; en São Paulo, un Estado débil y unas dificultades para manejar un crecimiento desigual; en Ciudad de Guatemala, la responsabilidad del Estado en la aparición de la vivienda “informal”.

Para llevar a cabo esta lectura transversal, hemos optado por referirnos al proceso mismo de elaboración, de puesta en marcha y de evaluación de las políticas y observarlo en sus diferentes etapas. En primera instancia buscaremos identificar los referentes, los modelos presentes, explícitos o no. Estos modelos pueden tener diversos

-
- 2 Principalmente con los trabajos de M. Castells (1972, *La question urbaine*. París, Maspero) y de la escuela de sociología urbana francesa, y los trabajos más recientes de Y. Meny y J.-C. Thoenig (1989, *Politiques publiques*, París, puf), J.-P. Gaudin (1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, París, PUF), G. Massiah y J.-F. Tribillon (1987, *Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans les Tiers Monde*, París, La Découverte) o de J. Borja y M. Castells (1997, *Local and global. Management of cities in the information age*, Londres, Unchs Earthscan).
 - 3 Ver los trabajos del equipo IFU-ORSTOM sobre ciertas ciudades del África occidental (Le Bris É., Marie A., Osmond A. et Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, París, L'Harmattan. Col. Villes et entreprises); y más recientemente, los estudios realizados en el marco del programa comparativo entre Bogotá y Delhi que dio origen al taller “Metrópolis en movimiento” (Dupont V., Dureau F. 1997, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Etudes des formes de mobilité spatiale des populations de Bogota et de Delhi. Rapport Final*, Convention CNRS-ORSTOM, Bogotá y New Delhi, Orstom).

orígenes y circular por varios canales. Luego, trataremos de entender cómo se elaboran esas políticas y cuáles son los procedimientos mismos de su definición. Entonces estaremos en capacidad de precisar sus contenidos y modalidades, sus objetivos y métodos. Dados los frecuentes desfases entre proyecto y demanda, también será importante evaluar los resultados de las políticas, medir su grado de aplicación. Una vez esbozada esta evaluación, intentaremos ubicar las causas –muy variadas– de la mala aplicación o de la no-aplicación de dichas políticas, abordando en especial la cuestión del juego entre actores institucionales y no-institucionales. Al término de esta lectura y de las respuestas formuladas en cada etapa, estableceremos un balance global de estas políticas.

3. ¿HACIA UNA ELIMINACIÓN DE LAS SINGULARIDADES?

Primer punto importante para subrayar: unas convergencias surgen entre situaciones *a priori* opuestas (Bogotá, Delhi) o, a la inversa, unas divergencias entre situaciones *a priori* similares (Delhi, París). A lo largo de varias décadas, ciertas diferencias en materia de políticas urbanas fueron bastante marcadas, relacionadas principalmente con los regímenes políticos nacionales. Hoy día, bajo el efecto universalizante de las presiones de las organizaciones internacionales (Banco Mundial, FMI, Naciones Unidas, BID, US-AID, etc.), estas diferencias tienden a desaparecer. Además, los países donde dominaba un cierto *laisser-faire* parecen actualmente haber tomado conciencia del costo de las consecuencias de este laxismo y estar decididos a reasumir el control de las cosas (decisión que, aunque integrada en el sistema político-administrativo local, sigue estando también determinada por presiones externas).

3.1 Unas políticas urbanas que consisten primero en planes de urbanismo, y luego en herramientas de gestión

Todas las metrópolis han sido objeto de políticas urbanas, hayan sido éstas aplicadas o no, y de manera autoritaria o con laxismo. Las políticas presentadas aquí están directamente asociadas con los enfoques que fueron desarrollados a lo largo del siglo XX, pero sobre todo a partir de los años 1950. Consistían entonces en una planeación urbana, con planes de urbanismo, esquemas directores; definían los usos y las funciones de zonas, así como la construcción de las infraestructuras, la red vial y los servicios. Ciertos modelos toman forma: unas extensiones estructuradas con, a veces, la idea de “ciudades en la ciudad” (Bogotá) o de “ciudades nuevas” (El Cairo, Abidján, Bangkok). Estas políticas urbanas se reducían a menudo al urbanismo. De manera más sectorial pero muy frecuente, se trataba también de políticas de vivienda con, según los períodos, una producción directa o unos procedimientos para facilitar el acceso a ella, o también medidas para regular el alquiler (Delhi, Mumbai). También

se mencionan políticas del suelo: en París, Delhi, Mumbai, o incluso São Paulo (concerniente, sin embargo, sólo a la parte “formal”, legal, de la ciudad). Dicho de otra manera, se expresaba una voluntad de intervenir directamente sobre la producción del espacio, o más bien una “intención”, en la medida en que ciertos de estos planes difícilmente fueron aplicados o incluso no lo fueron en absoluto.

Más recientemente, los enfoques han cambiado sustancialmente: el principio es el de proceder a reformas de orden político-administrativo con la descentralización, a transferencias de competencias y de recursos de los que se beneficia globalmente la metrópoli, o, en su seno, unos territorios político-administrativos más restringidos. Esto significa actuar mucho más sobre la gestión que sobre la planeación, sobre los modos de intervención que sobre los objetos de la intervención. Para ello, se requiere sanear las finanzas públicas, actualizar los sistemas de información, definir procedimientos de concertación con los diferentes actores implicados en el desarrollo urbano. Cada vez con mayor frecuencia, se manifiesta el peso de las organizaciones internacionales y el discurso del ajuste (Johannesburgo, Uagadugú).

De manera mucho más nítida que en el pasado, el campo de intervención se amplía o se desplaza, el desarrollo se considera de manera diferente: con mayor frecuencia las dimensiones sociales y económicas se toman en cuenta. Es el caso de Mumbai. Sin embargo, este cambio es a veces difícil, e inclusive contradictorio como en París donde surge un conflicto entre una política reciente cuyos beneficiarios son más directamente los hogares, y una política tradicional orientada de manera global hacia el ordenamiento espacial. Pero en otras ciudades este tipo de enfoque sigue siendo marginal (São Paulo).

Curiosamente (tal vez porque las políticas urbanas se centran sobre todo en el aspecto espacial), se encuentran muy pocas referencias a una política de población, incluyendo la migración como uno de sus componentes, que se habría articulado con una política urbana. En Mumbai, en la planeación de los años 1960 predominó la idea de que para no estimular las migraciones de los campos hacia la metrópoli, era preferible frenar las inversiones en la ciudad. A la inversa, a finales de los años 1960 en Bogotá, un plan propuso regular los flujos migratorios estimulando financieramente el sector de la construcción: este último supuestamente debía absorber la mano de obra inmigrante y alojarla. Sin embargo, en ambos casos estas ideas no tuvieron del todo los efectos esperados.

3.2 Unos referentes más bien ideológicos y más universales

Es necesario distinguir dos grandes períodos: antes y después de los años 1980-1990. Muy globalmente, el primero sería el de la planeación urbana, cuyos modelos circulan por vías muy diferenciadas; el segundo sería el de la gestión, ampliamente difundido por las organizaciones internacionales.

En el caso de París, los modelos y los procedimientos fueron elaborados localmente, herederos de una tradición planificadora arraigada y más bien efectiva, pero también de una visión sociopolítica llamada republicana. La firmeza del Estado contribuyó al respeto de los planes que elaboraban los poderes públicos. Sin embargo, los modelos no necesariamente fueron aplicados tal cual. Según las circunstancias, fueron modificados, adaptados. La Carta de Atenas⁴ y los discursos higienistas y funcionalistas de los años 1930 a 1950, dominaron el conjunto de corrientes urbanísticas y marcaron profundamente la actitud del Estado. Un control del espacio debía permitir un control social. El espacio existente y futuro se “zonificó” según usos aceptados, promovidos o evitados.

Siendo muchos de los países estudiados aquí antiguas colonias, es visible la influencia de los países colonizadores: en Delhi la influencia inglesa, en Uagadugú la francesa. Sin embargo, estos mismos países, al acceder a la independencia, buscaron romper con los modelos preestablecidos que circulaban en el mundo entero de acuerdo con las estrategias de los países desarrollados, y adoptaron de manera más o menos vigorosa ciertas medidas tendientes a tomar en cuenta las realidades locales. Ciertos sistemas políticos generaron una visión y una gestión específica de la ciudad, con una colectivización de las tierras, como en los países de régimen socialista o revolucionario (Hanoi o el Uagadugú del presidente Sankara en los años 1980).

Al otro extremo, se observan situaciones aparentemente sin modelo de ciudad ni modelo de planeación definido. Es el caso de São Paulo. En Bogotá, donde circularon distintos modelos (desde la carta de Atenas hasta modelos de planeación económica), subyacentes a los diversos intentos de planeación, éstos se traslucen en forma desigual en la aplicación de los planes. Predomina sobre todo la idea de que planificar y manejar el desarrollo urbano, es construir infraestructuras, redes viales y de servicios, y prever ciertas modalidades para la construcción de vivienda; todo ello se enmarca en una ciudad formal, poblada de clases medias. La otra actitud reduce la planeación a las prohibiciones sin acompañarlas con propuestas: así puede explicarse la situación de la vivienda en Ciudad de Guatemala (*ver* Recuadro 1). Esas últimas dos actitudes podrían definirse como derivadas de un “antimodelo” ya que se trata, más o menos abiertamente, de dejar que se autoconstruyan barrios de manera espontánea sin tratar de intervenir.

Desde entonces, los terrenos públicos vacantes siguen siendo ocupados de manera lenta y progresiva por ciudadanos antiguos y, cada vez más, por los inmigrantes rurales. Al mismo tiempo, se desarrolla un proceso de densificación física (nuevas piezas) y humana (superpoblamiento) de las urbanizaciones populares, que se acompaña del crecimiento del parque en alquiler.

4 Manifiesto firmado en 1933 por arquitectos, urbanistas y otros especialistas, entre otros Le Corbusier, en el cual se enuncian los principios de la arquitectura y del urbanismo llamados “modernos” y cuyas repercusiones fueron múltiples y profundas, no sólo en Europa sino también en muchos otros países hasta en los años 1960.

Recuadro 1. La vivienda popular en Ciudad de Guatemala (Noëlle Demyk)

En la primera mitad del siglo XX, las necesidades en materia de vivienda de las capas populares eran en gran parte satisfechas por el alquiler de viviendas antiguas, abandonadas por los sectores acomodados, en particular tras los terremotos de 1917-1918. Las migraciones hacia la ciudad siempre fueron limitadas como resultado de políticas autoritarias de acantonamiento de la población rural, fuente esencial de mano de obra para las plantaciones.

A partir de 1944, la migración hacia la capital y el crecimiento demográfico provocaron un aumento acelerado de la demanda de viviendas. Ahora bien, la oferta formal de viviendas, tanto pública como privada, nunca superó las 10.000 unidades por año para todo el país desde principios de los años 1960. En la región metropolitana de Guatemala, US-AID estimaba las necesidades en 23.000 unidades por año para el período 1995-2000. Es decir, un total de 210.000 unidades por crear, en comparación con las 393.256 viviendas censadas en 1994. A este déficit cuantitativo se suman las insuficiencias del parque existente.

Un estudio realizado por Unicef en 1991 evaluaba en un 50% la proporción de viviendas deficientes en el área metropolitana de Ciudad de Guatemala. Al cabo de un análisis multi-criterios (tenencia del suelo, características físicas del terreno, condiciones de habitabilidad, infraestructuras y servicios, características de las viviendas, factores de riesgos epidemiológicos), la tipología distinguía tres categorías de barrios precarios en el área urbana aglomerada (1.100.000 habitantes):

- 91 barrios precarios, donde viven 178.000 personas. Son los “verdaderos” tugurios que reúnen todos los indicadores de precariedad e informalidad (terrenos generalmente públicos, no aptos para la construcción, sin infraestructuras, materiales de reciclaje);
- 71 barrios “deficitarios”, habitados por 181.900 personas;
- 60 barrios que contaban con infraestructuras mínimas, pero incompletas, con 342.000 habitantes.

A estas 702.000 personas se suman los 270.000 habitantes de las *casas de vecindad* o *palomares*, es decir los inquilinos de un cuarto en inmuebles muchas veces muy deteriorados en los barrios antiguos.

La producción pública de la vivienda popular sigue siendo ínfima en relación con las necesidades, y muy irregular. Las diversas instituciones que se sucedieron desde los años 1950 no fueron capaces de implementar mecanismos internos estables para financiar esta demanda en constante crecimiento. En ausencia de una política específica de financiación de la vivienda, la rigidez de los mecanismos de crédito y las altas tasas de interés alejaron a las capas populares del crédito bancario. Ya en 1984, se estimaba que el 50% de los asalariados no podían acceder a una vivienda financiada por el sector público. Más recientemente, el gobierno renunció a crear un fondo patronal de vivienda alimentado por una retención equivalente al 1,5% de los salarios. Como lo señala US-AID, los gobiernos sucesivos “tendieron a percibir el crédito externo como uno de los principales mecanismos de solución al déficit de vivienda”. Durante los últimos 15 años, el Banco Interamericano para el Desarrollo y el Banco Mundial han financiado operaciones de “lotes y servicios” así como programas de mejoramiento de barrios precarios (48.358 familias favorecidas entre 1986 y 1994).

La producción informal de vivienda sigue siendo hoy día la solución para la inmensa mayoría de los ciudadanos, ya sean asalariados en el sector formal o trabajadores del sector infor-

(Continuación Recuadro 1)

mal (32,5% del empleo urbano a finales de los años 1980). Se estima así que el sector informal produjo el 70% de las unidades de vivienda construidas a principios de los años 1990. Algunas instituciones legales aportan su apoyo, tales como las cooperativas de ahorro y crédito y las ONG. Las condiciones generales de crédito aplicadas por el sector cooperativo son más flexibles que las de los bancos privados, pero las tasas de interés son más altas. Las ONG pueden servir de intermediarios para hacer un seguimiento a las solicitudes de regularización de la propiedad de las parcelas en los sectores de invasión, administrar la instalación de ciertos equipos o coleccionar fondos. Sólo a partir de 1986 fueron autorizadas para trabajar en los tugurios del área metropolitana.

Las invasiones de terrenos siempre han sido reprimidas por las autoridades del momento y son pocas las invasiones masivas que han podido mantenerse. Pero, a lo largo de los últimos 50 años, se observa la instalación clandestina y puntual de casuchas en terrenos desocupados, públicos o privados, poco propicios para la urbanización (laderas de los barrancos que fragmentan el fondo de la cuenca de Ciudad de Guatemala, terrenos al borde de la vía férrea que atraviesa la ciudad o de la carretera hacia el litoral atlántico).

Los intentos de invasión masiva corresponden a secuencias políticas cuando la población podía esperar una actitud oficial menos rígida en materia de expulsiones o una mayor apertura a sus reivindicaciones, ya sea a raíz de una crisis política mayor, o en un contexto de retorno a una cierta legalidad democrática. Así, los primeros intentos tuvieron lugar en 1945-1946, sin éxito, luego en 1959. De las dos invasiones de 1959, sólo una perduró y originó la instalación de 600 familias en un barranco situado en aquella época en un espacio rural, pero localizado hoy día en plena ciudad. Este tugurio llamado *La Limonada* está actualmente en proceso de consolidación física (construcciones en duro) y legal (reconocimiento de los títulos de propiedad), pese al carácter no adecuado del sitio para un urbanismo de calidad.

El terremoto de 1976, muy fuerte sobre todo en las zonas rurales, también afectó a Ciudad de Guatemala. Aproximadamente 20.000 familias, en su mayoría pobres, se vieron damnificadas y reubicadas en refugios colectivos temporales, que duraron diez años. Pese a la insuficiencia de las urbanizaciones públicas realizadas en esa época, las ocupaciones de terrenos no fueron de gran envergadura. En efecto, el final de 1970 estuvo marcado por el endurecimiento del régimen en el poder, frente a la sindicalización campesina y la reactivación de la guerrilla. En 1979, una resolución gubernamental prohibió y castigó las invasiones. Sin embargo, en 1982, aprovechando la crisis política, se produjo una decena de invasiones, inmediatamente seguidas por la expulsión. Sólo a partir de 1984, las ocupaciones de terrenos adquirieron una cierta dimensión. La instauración de un régimen civil no significó una mayor tolerancia; no obstante, en algunos casos se lograron acuerdos individuales. Es así como se creó *El Mezquital*, el mayor barrio de invasión de la ciudad (50.000 personas), en terrenos privados situados en el límite sur del municipio de Guatemala.

El período contemporáneo ve la primacía de la gestión sobre la planeación, tras haberse constatado que muchos planes no fueron aplicados. Es el caso cuando las organizaciones internacionales financian los proyectos de desarrollo urbano que se inscriben en los planes: "ciudad ajustada" en Uagadugú, en referencia a los efectos

del ajuste económico; intervención de UNICEF, del Banco Mundial, de US-AID, y otros según los continentes, con *a priori* una gestión orientada al conjunto de las categorías sociales en Delhi o en las ciudades latinoamericanas. Se abandonan ciertos modelos de ciudad para privilegiar modelos de gestión (estratégica u otra) con diversas formas de intervención más sectorializadas. En las ciudades donde el *laisser-faire* originó una informalidad desbordante y “peligrosa”, se “regulariza”, para luego dotar de servicios. Esta actitud se ha vuelto muy común, de Bogotá a Bangkok, pasando por Bamako o El Cairo. Sin embargo, esta regularización, siempre realizada *a posteriori*, no permite controlar la aparición cada vez más periférica de nuevas zonas informales, que revelan nuevos problemas relacionados con la reorganización de los poderes territoriales (Bangkok). Otra tendencia es la privatización de los servicios y de los parques de vivienda pública, proceso realizado en forma “dura” como en Kampala o “suave” como en Moscú.

Un nuevo enfoque basado en valores filosóficos y pedagógicos se manifiesta en dos contextos muy distintos: la educación popular en Uagadugú, la cultura ciudadana en Bogotá, sin las cuales cualquier proyecto de planeación y de gestión no podría ser aplicado de manera pertinente, ya que sus beneficiarios no se lo apropiarían.

Finalmente, un caso totalmente específico es el de Johannesburgo, donde se reivindica un modelo pos-*apartheid* de ciudad igualitaria entre razas. Se trata de romper con la segregación ejercida durante varias décadas, reunificar la ciudad y redistribuir socialmente los espacios. Este proyecto prometedor es comparable al proyecto basado en los valores republicanos, y que estuvo en vigor en otros países desde finales del siglo XIX.

Todos estos referentes son de orden ideológico, pese a una tensión entre lo político y lo técnico. En Bangkok como en Bamako, lo político sigue superando lo técnico. Pero en el caso de Bamako, como lo político se manifiesta a través de las prácticas consuetudinarias de gestión del suelo o el clientelismo relativo al suelo, también tienen por efecto fomentar una cierta resistencia a los discursos contemporáneos universalizantes. Los aportes científicos en la elaboración de las políticas y de los planes poco se mencionan. Sin embargo, la relación entre la producción de conocimientos, la planeación y la gestión tiende a desarrollarse: con la movilidad de las personas entre la esfera académica y la esfera de la intervención, circulan igualmente los saberes y el *savoir faire* (Bogotá y Mumbai).

3.3 Unos modos de elaboración de políticas poco explícitos y una amplia gama de modalidades de intervención

Los diferentes estudios mencionan pocos elementos sobre los modos de elaboración de las políticas, sobre todo en lo que concierne al proceso más “técnico” de la elaboración propiamente dicha (diagnósticos, alternativas, decisiones), que aparece entonces como implícito. Se alude más a menudo al proceso más sociopolítico de toma de

decisiones, sobre todo en el período contemporáneo, con la idea ambigua de *governance*, y las modalidades de participación de los diversos actores (como en Mumbai o en Bogotá).

Las modalidades de intervención mucho más detalladas, son variadas y de naturaleza diversa. La intervención puede ejercerse al nivel de la (re-)organización misma de los poderes con a veces una (re-)división de los territorios que les corresponden: a una escala infraurbana, los barrios o circunscripciones acceden a cierto poder de decisión, o al menos de control (Bogotá); se implementa una reforma municipal (Ugadugú en los años 1990); se redistribuyen los poderes entre barrios antaño segregados (Johannesburgo); o se establecen estructuras a escala metropolitana con el fin de manejar mejor la región urbana en proceso de constitución (Delhi). En algunos casos, estas reorganizaciones se acompañan de una reestructuración, adecuada o no, de las finanzas públicas locales. Este tipo de intervenciones *a priori* fundamentales para planificar y administrar mejor, rara vez son fáciles de poner en práctica. Delhi es un buen ejemplo de reorganización a escala metropolitana, pero en otras metrópolis (por ejemplo en París y Bogotá) aparecieron profundas resistencias por parte de los municipios “absorbidos”.

Las modalidades de intervención más clásicas, más específicas, se refieren al suelo y a la vivienda, trátase en este último caso de su producción o de su accesibilidad en términos económicos (por compra o alquiler). En Ugadugú en 1984, se tomaron medidas en este sentido: tierra colectivizada, control de los alquileres. Ocurrió lo mismo en la India, en Mumbai y Delhi, con la congelación de los alquileres. En Johannesburgo, se densificaron los conjuntos de vivienda social. En Bogotá, en los años 1970, se implementó un sistema de crédito para la compra de vivienda; este proceso, hoy día en crisis y en proceso de redefinición, favoreció ampliamente a las clases medias, pero solo a éstas.

Todas estas modalidades habitualmente van acompañadas de normas jurídicas, indispensables. Si bien la ausencia de estas normas permite explicar la relativa debilidad de la aplicación de los planes como en el caso de São Paulo, su presencia, sin embargo, no es suficiente para garantizar una gestión eficaz: las normas también están sujetas a interpretaciones y utilidades diversas (Bogotá).

La intervención en términos de ordenamiento es más o menos fructífera según los casos: en Ugadugú, el ordenamiento “progresivo” dio sus frutos durante cierto tiempo, mientras que en París el ordenamiento espacial entró en conflicto con unas políticas urbanas orientadas ya no hacia el espacio sino hacia los hogares, con medidas sociales y económicas.

Finalmente, es importante recalcar que si algunas de estas medidas tuvieron en un principio efectos positivos, en particular para las clases populares, también tuvieron efectos perversos, sobre todo cuando se volvieron demasiado rígidas (congelación de los alquileres en Delhi y Mumbai, sistema de crédito en Bogotá).

3.4 La aparición de fragmentos de ciudad informal como consecuencia de la no aplicación de las políticas urbanas

La mala o insuficiente aplicación de los planes y medidas constituye un escollo recurrente: las fallas de implementación de las políticas urbanas frenan los efectos esperados de las referencias eventuales a ciertos modelos elaborados. Esta observación es particularmente válida en América Latina, en São Paulo, en Bogotá; pero de hecho se puede generalizar, incluso en el caso de ciudades donde predominaron políticas públicas organizadas (Delhi), firmes (París, Estrasburgo, que tradicionalmente goza de una autonomía frente al poder central) u autoritarias (Hanoi, Santiago bajo la dictadura). Las consecuencias son múltiples y a veces muy costosas. A propósito de Kampala, Bernard Calas evoca el problema del desvío de ciertas intervenciones: los programas de privatización de los servicios urbanos promovidos por las organizaciones internacionales terminan por favorecer la permanencia de lógicas de acceso no igualitario en la capital ugandesa.

Pocas veces los cambios espaciales preconizados en los planes corresponden a los que, en la realidad, se desarrollan. La no adecuación de los planes a las realidades y sus defectos (o ausencia) de aplicación inducen ciertas prácticas residenciales que afectan la morfología urbana. Estas prácticas tienen efectos tanto más determinantes cuanto que conciernen a grupos de población numéricamente importantes.

Un primer efecto, es la emergencia de una ciudad con su doble: por un lado, la ciudad “formal” ocupada por una población con un estatus socioeconómico estable; por el otro, la ciudad “informal” cuya creación generalmente se hizo de manera ilegal por una población de escasos recursos. Sin embargo, en algunos casos, por haber sido masiva (Abidján), o al contrario por haber sido fragmentada y dispersa en la ciudad (Bangkok), la presencia demasiado evidente de campamentos o de *slums* favoreció su erradicación con soluciones de reubicación aceptables.

Un segundo efecto, directamente relacionado con el primero, consiste en la agravación de la segregación socioespacial. En el continente latinoamericano, la segregación es un fenómeno antiguo (São Paulo, Bogotá), que perdura. Pero la segregación no es algo fijo, adopta nuevas formas y matices distintos según los modos de articulación de las lógicas económicas y socioresidenciales: a menudo, con una intensidad igual o mayor, la segregación está en proceso de recomposición, tendiendo hacia una mayor fragmentación socioespacial (Bogotá). En el caso de Johannesburgo, donde constituía la base misma de la organización espacial, la segregación resiste a una política de reunificación pos-*apartheid*. Finalmente, tiende a aparecer allí donde no existían realmente, como en Uagadugú. Otra consecuencia, más discreta pero igualmente negativa a nivel social, es el hacinamiento, la promiscuidad, en viviendas inicialmente previstas para un número de hogares mucho menor.

3.5 Una falta de conocimientos y herramientas para hacer aplicables las políticas

Según una primera hipótesis, un desfase entre los proyectos y su concreción sería inherente al ejercicio mismo de la planeación. Este punto parece comprobado por el hecho de que las ciudades con un alto nivel de desarrollo (Montreal), o con una planificación muy presente (Hanoi), hayan difícilmente logrado reducir este desfase. Por otra parte, una larga tradición planificadora no garantiza necesariamente la correcta aplicación de los planes: en El Cairo, los primeros planes se remontan a finales del siglo XIX, pero todavía su aplicación encuentra obstáculo. A la inversa, en Montreal el primer plan data solamente de 1992, pero fue adoptado tras un largo período de concertación que parece haber facilitado su aplicación. A estas observaciones se suman otras causas, cada vez más comunes, independientemente de condiciones locales diferentes.

Una primera causa de desfase entre plan y realización es la incorrecta identificación de las necesidades de la población en términos cuantitativos y cualitativos (Delhi). Las posibilidades y expectativas reales de la población, sobre todo de las clases populares, aún se conocen mal. Además, la heterogeneidad y la evolución de la pobreza no pueden ser tomadas en cuenta por medidas demasiado rígidas (caso de la congelación de alquileres en Delhi).

La ausencia de un marco jurídico lo suficientemente elaborado igualmente dificulta la aplicación de las políticas. Es el caso de São Paulo y de Brasil en general, donde los principios de democratización del acceso a la vivienda y a los servicios urbanos, enunciados en la Constitución de 1988, no fueron acompañados del arsenal de normas necesarias para su puesta en práctica efectiva. Así mismo, se menciona una falta de *savoir faire* de parte de los servicios responsables de la gestión en El Cairo. Con frecuencia, la administración de la ciudad sigue bajo el control excesivo de ciertas élites socioeconómicas y políticas (Bogotá, Johannesburgo, Mumbai, São Paulo) cuyos intereses están mejor protegidos cuando los procedimientos siguen siendo poco racionales.

Otra causa de desfase, menos directamente ligada a la elaboración de la política en sí, es la aparición de dinámicas económicas y financieras externas (efectos de la mundialización en París) y/o difícilmente controlables (efectos de la desvalorización del suelo y del espacio construido debido a la “de-segregación” en Johannesburgo). Si durante mucho tiempo la industrialización ha generado la urbanización, hoy día esta relación se atenúa⁵. Al mismo tiempo, el juego entre economías formales e infor-

5 Ver, por ejemplo: Haeringer Ph. 1998, La mégapolisation. Un autre monde, un nouvel apprentissage, en Burdése et al. (eds), *De la ville à la mégapole: essor ou déclin des villes au XXI^e siècle?*, Paris-La-Défense, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement (Techniques, Territoires et Sociétés N° 35), 27-42.

males⁶, así como el papel de las nuevas tecnologías en la reorganización de la producción, tienen una predominancia cada vez mayor en el ordenamiento de los territorios urbanos y regionales.

Desde los años 1980, se manifiestan también las consecuencias negativas de la ambivalencia de los discursos y medidas vehiculados por las organizaciones internacionales, que mezclan neoliberalismo económico y descentralización político-administrativa, y promueven la *governance*: los ejemplos de Uagadugú y Johannesburgo así lo demuestran. Para remediar la falta de conocimientos sobre la demanda así como la falta de apropiación de los procesos de planeación y gestión, recurrir a la participación de la totalidad de los actores es ciertamente fundamental; todo depende, sin embargo, de la manera como se realiza esta concertación. Una actitud ambigua y poco transparente por parte de los poderes públicos y de los representantes elegidos sobre el futuro de un barrio ilegal genera inevitablemente entre la población concernida unas estrategias igualmente ambiguas, y no puede favorecer una organización colectiva coherente (Delhi).

Producto frecuente de la descentralización y *a priori* deseable para una mejor participación, la reorganización de los poderes por nivel territorial, a veces da lugar a una gran confusión y termina por convertirse en un obstáculo al buen desarrollo de los procesos de planeación y gestión. Es el caso en Johannesburgo y en El Cairo a nivel del poder local. Es igualmente el caso cuando la cuestión del área metropolitana todavía no está claramente asumida como tal (Bogotá, São Paulo). A la inversa, en ocasiones, una falta persistente de descentralización puede impedir una gestión local adecuada: es a nivel de la nación, y no de la ciudad misma, donde se decide, por ejemplo, la planeación de Ciudad de Guatemala.

3.6 ¿La redefinición del sistema de actores como solución al desfase entre políticas y prácticas?

De esta lectura transversal emergen varias conclusiones. Pese a la implementación de modalidades de planeación y gestión supuestamente cada vez más técnicas, el mejoramiento de las condiciones de vida urbana de la gran mayoría sigue siendo difícilmente manejado por parte de los poderes públicos. La agudización de la segregación socioespacial, a veces bajo nuevas formas, es tanto o más preocupante. Sin duda, los problemas urbanos por resolver son considerables y complejos; sin embargo, la naturaleza y la utilización de nuevos discursos y métodos *a priori* atractivos (el programa *Cities Alliance* recientemente lanzado por el Banco Mundial prevé unas estrategias nacionales de reestructuración de los barrios deteriorados e intenta promover una “*governance* local participativa”) todavía son demasiado equívocas como para pre-

6 Ver el texto de Alain Dubresson en la parte introductoria de la presente obra.

tender superar el desfase entre proyecto y realidad. Además, el peso de dinámicas externas globales sobre el devenir del nivel local parece ser cada día más determinante. Nos encontramos así ante una contradicción insuperable: rebajada a la simple función de rubro social del ajuste, la ciudad ya no está en el campo de lo político. Se propone “luchar contra la pobreza” al tiempo que se reafirman posiciones liberales, sin preocuparse por la necesaria regulación a la escala mundial.

Quedan pendientes varios interrogantes mayores: la profunda inercia de la problemática del suelo donde el mercado sigue siendo la referencia dominante y provoca irremediables efectos de segregación; el retiro del poder público de la vivienda social y la cuestión de la financiación de la vivienda y de la ciudad; las múltiples formas de movilización del ahorro popular (en particular en Asia) no impiden plantear la problemática de la fiscalidad, única vía para incrementar los recursos propios de las municipalidades; la cuestión de los derechos (entre los cuales el derecho a la vivienda) que remite a la negación por parte de las élites de compartir verdaderamente la ciudad; la falta de evaluación democrática de los proyectos y las políticas. El balance es, pues, bastante pesimista.

No obstante, y aunque de manera puntual, también se sugieren algunas pistas, tanto más interesantes cuanto que surgen de una redefinición de las relaciones entre políticas y prácticas. Estas pistas giran principalmente alrededor de los sistemas de actores con nuevas formas de participación, de intervención de los habitantes (Mumbai, São Paulo, Quito y, en menor medida, Bogotá), ligadas a una reorganización implementada a partir de la base, aún vacilante, pero en marcha, de los poderes frente a las transformaciones espaciales.

4. ¿LA MOVILIDAD RESIDENCIAL EN ÁNGULO MUERTO DE LAS POLÍTICAS URBANAS PÚBLICAS?

La movilidad espacial puede ser vista como objeto específico de las políticas urbanas, y no sólo como la consecuencia de orientaciones adoptadas en el marco de estas políticas en materia de población, vivienda y servicios públicos, transporte, actividades productivas, etc.

Las alusiones explícitas a la movilidad en las políticas urbanas estudiadas aquí aparecen bajo diversos aspectos. Los poderes públicos buscan controlar la migración del campo hacia la ciudad (Mumbai). La movilidad intraurbana en algunos casos es impuesta, con expulsiones y reubicaciones (Delhi, El Cairo), o deseada, con la creación de barrios para clases medias o de vivienda social en El Cairo, o con la reunificación en Johannesburgo, aun cuando en este último caso esta decisión pudo generar prácticas contrarias con una resistencia al desplazamiento. Se aborda el tema de la movilidad cotidiana a través de los proyectos de infraestructura y las políticas de transporte

(Bangkok, París). Sin embargo, la regulación de las interacciones entre movilidad intraurbana y movilidad cotidiana poco se menciona como objeto de política.

Cuando es inesperada, la movilidad también puede generar decisiones extrañas por parte de los poderes públicos. En efecto, frente a la llegada masiva de inmigrantes a raíz de situaciones críticas en su región de origen (problemas de orden público, trastornos climáticos, desastres naturales, etc.), ciertos poderes públicos adoptan intencionalmente una actitud de no intervención, creyendo evitar así un fuerte aumento de los flujos de víctimas que afectaría el desarrollo de la metrópoli (Mumbai, Bogotá). Esta actitud de “bajo perfil”, discutible por supuesto, es muy frecuente.

La movilidad no puede reducirse al resultado de interacciones entre los poderes públicos y los habitantes. Es evidente que también entran directamente en juego las estrategias de los diversos actores económicos, en particular los empresarios y los constructores. La decisión de crear, conservar, suprimir o reconvertir polos de actividades productivas, determinante en la movilidad de la mano de obra alrededor del empleo y de la vivienda, involucra estrechamente a actores institucionales, empresarios y habitantes. Así mismo, los constructores, sensibles a las aspiraciones residenciales de los distintos grupos sociales, pudieron ejercer presiones más o menos discretas sobre los poderes públicos, con el fin de que la reglamentación urbanística les permitiera adaptarse mejor a estos mercados potenciales. La movilidad es, pues, asunto de todos los actores.

De manera sorprendente, en momentos en que se vuelven cada vez más complejas, en que están en el corazón de las transformaciones espaciales y constituyen indicadores útiles de los efectos de las intervenciones públicas sobre el desarrollo urbano, las movilidades aún se encuentran poco conceptualizadas en las políticas urbanas de muchas metrópolis. Es probable que la divulgación de nuevos conceptos y herramientas para aprehender el espacio de manera “dinámica” y ya no “estática” favorezca este necesario ajuste.