

LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA ORGANIZACIÓN DE LA CIUDAD IBEROAMERICANA

Teresa Franchini
(CIESM-CSIC)

Eduardo Muscar Benasayag
(Univ. Complutense)

El gran crecimiento poblacional que registran las regiones iberoamericanas es un fenómeno que por su dimensión y efectos sociales y espaciales ha encontrado un espacio de interés propio, especialmente cuando se estima que en el año 2000 el 90% de sus habitantes estarán radicados en ciudades. Dentro de este marco expansivo, los gobiernos locales —especialmente los pertenecientes a los núcleos de mayor tamaño— se enfrentan a la descomunal tarea de dar solución a necesidades urbanas crecientes, trabajo que en la mayoría de los casos desborda sus posibilidades de actuación.

Este artículo intenta reflexionar sobre la paradójica situación en que se encuentran los ayuntamientos iberoamericanos, operando como una organización institucional que cumple funciones más formales que reales. ¿Cuál es el papel del ayuntamiento ante un crecimiento de esta envergadura y cuál es el peso de su autoridad para resolver los problemas urbanos? Éstas son las preguntas básicas de un argumento cuyo hilo conductor pasa necesariamente por revisar la labor de los gobiernos locales durante este último siglo, ya que es en la historia donde se encuentran las claves de su situación actual.

LOS ANTECEDENTES

La organización municipal que existía en Iberoamérica a principios de siglo era el resultado muy transformado de una de las herencias legadas por las coronas ibéricas al Nuevo Mundo. Durante la dilatada etapa de la dominación colonial la vida de las ciudades estuvo dirigida por el accionar del ayuntamiento, institución introducida al continente conjuntamente con los restantes elementos de la transculturación. La organización interna de los ayuntamientos iberoamericanos, sus funciones y cometidos respondían —al menos formalmente— a las estructuras de sus correspondientes europeos.

Sin embargo, las características que asumió su funcionamiento fueron marcadamente diferentes a las originales. La coexistencia de situaciones por entero disímiles dieron matices particulares a una institución que en Europa se caracterizaba por operar como organismo mediatizador de los diferentes grupos sociales. En América, ya sea por el hecho de constituir instituciones no diseñadas por las mismas bases sociales a las que gobernaría, o por la tremenda diferencia establecida entre los grupos dominantes —europeos y criollos— y los restantes sectores étnicos —indios, negros y mestizos— la falta de tradición democrática fue una constante.

El proceso de emancipación de los territorios iberoamericanos hacia principios del siglo XIX y las circunstancias particulares que posteriormente acompañaron a la organización de los distintos Estados dieron como resultado un modelo de organización territorial fuertemente polarizado, con centro en la ciudad capital. La historia de las independencias y de las luchas internas que surgieron en el proceso de definición de las fronteras internacionales, no podría ser entendida sin hacer referencia al papel preponderante que jugaron las ciudades capitales. Durante todo el siglo XIX, la identificación del Estado —el gobierno central— con la ciudad capital era un hecho común, que llegó con la misma carga ideológica hasta las primeras décadas del presente siglo.

El centralismo propiciado en la etapa independentista limitó las posibilidades de desarrollo autónomo de los restantes asentamientos: la crónica desarticulación territorial del sistema de ciudades conformado durante la colonia registró con esto un mayor desequilibrio. Las principales ciudades no sólo gozaban de estatutos especiales que regulaban su estructura interna sino que, al estar en su gran mayoría administradas por representantes directamente nombrados por el gobierno central, los alcaldes conformaban sus equipos de gobiernos en base a elecciones personales, sin que ninguna

acción democrática asegurase una mínima representación de los grupos no pertenecientes a los sectores sociales y económicos que tradicionalmente habían dirigido los destinos de la ciudad iberoamericana. Esta situación era reflejo directo de unos Estados nacionales que transitaban aún por un proceso de consolidación política que, al requerir el apoyo de los grupos dominantes para el mantenimiento de una relativa estabilidad en la estructura global de la sociedad, no daba espacio a una activa y amplia participación ciudadana.

LOS AYUNTAMIENTOS A INICIOS DEL SIGLO XX

Dadas estas circunstancias, hacia las primeras décadas del presente siglo, el poder local no había desarrollado un estilo de actuación que beneficiase a las mayorías populares. La escasa representatividad política que le correspondía a los ayuntamientos dentro de la organización global del Estado y las precarias condiciones técnicas y financieras que disponían, no permitieron el desarrollo de una gestión relevante, capaz de operar con independencia en los mandatos del gobierno central.

Como administración dedicada a la recaudación de impuestos, su escaso poder nunca logró hacer de la hacienda local una fuente de inversiones para proyectos urbanos autofinanciados. Este factor acentuó su dependencia del gobierno central para emprender cualquier obra pública dirigida a unas ciudades que ya comenzaban a mostrar un considerable aumento poblacional y una marcada ampliación de sus plantas urbanas.

Con esta situación global, la debilidad de los ayuntamientos era manifiesta, inhibiendo la consolidación de la función básica para la que originariamente fueron creados: ser catalizadores de las demandas de una sociedad urbana heterogénea. Sus actividades se limitaban al desarrollo de las pocas iniciativas que permitía el estrecho espacio de maniobra de que disponían. Eran, de hecho, instituciones que existían al margen del desarrollo urbano —entendido en un sentido económico y social amplio— dedicadas a satisfacer las necesidades de los grupos dominantes. Sus actividades se limitaban a asegurar el funcionamiento y el control de la ciudad formal sin intervenir, excepto en situaciones extremas, en la ciudad informal que crecía libremente —aunque aún sin conflictos— en los arrabales.

Hasta la mitad del siglo XX, la construcción de la ciudad iberoamericana, estuvo básicamente a cargo del sector privado, actuando la admi-

nistración pública como la entidad encargada de satisfacer las demandas de infraestructuras y equipamientos para la población que, por su nivel de ingresos, podía acceder a estos servicios. Los sectores populares pudieron resolver a través de la autoconstrucción de sus necesidades de vivienda y, con la ayuda de la asistencia estatal, sus requerimientos sociales básicos.

Desde el punto de vista de las prácticas urbanísticas, el considerable crecimiento que habían experimentado las principales ciudades facilitó el traslado al continente de ideas y prácticas europeas que a partir de 1850 habían comenzado a desarrollarse como reacción a los efectos espaciales provocados por la revolución industrial y la expansión del capitalismo. La tradicional dependencia cultural y el afán de las ex-colonias por conseguir una imagen urbana equiparable a la de las capitales europeas, impulsó la aplicación en el continente de nuevas fórmulas que permitiesen resolver las dificultades funcionales y estéticas generadas por el aumento de la población y el asentamiento de nuevas actividades urbanas.

El trasvase de ideas y principios urbanísticos se incrementó entre los años veinte y treinta, cuando hicieron su aparición en Iberoamérica los primeros urbanistas locales entrenados en Europa y, aunque los problemas urbanos que enfrentaban los distintos países de la región variaban en escala e intensidad casi todas las ciudades optaron por incorporar soluciones técnicas y de imagen similares. La mayoría de los ayuntamientos —altamente sensibilizados por la escena urbana— incorporaron a sus ciudades algunas de las propuestas haussmannianas para París —perspectivas barrocas apoyadas en edificios y monumentos de interés; ordenación interna de barrios populares a través de actuaciones de cirugía; creación de amplios bulevares— y los principios del paisajismo anglosajón, que se refleja en el diseño de los primeros parques urbanos.

Durante las primeras décadas del siglo las transformaciones operadas en las principales ciudades comenzaron a ser evidentes: la actividad privada estuvo eminentemente dedicada a la construcción de viviendas individuales para los sectores de mayores ingresos, mientras que los gobiernos locales emprendieron la adecuación de los antiguos centros coloniales con nuevas infraestructuras y modernos equipamientos y esto aún a costa de recurrir a préstamos y a ayudas técnicas externas. El tendido de redes de agua potable y de desagües cloacales, la construcción de líneas de tranvía y la pavimentación de calles, el ensanche de algunas vías de circulación para absorber las necesidades del transporte automotor, la ampliación de los servicios de transporte colectivo fueron, entre otras, las principales mejoras incorporadas a la ciudad. También se inició la construcción de numerosos

equipamientos —hospitales, baños públicos, mercados, puertos, cementerios, escuelas, edificios administrativos— que, en conjunto, elevaron notablemente la calidad de vida de los núcleos urbanos. Estas soluciones afectaron sólo en forma parcial los tejidos existentes ya que de ningún modo respondían a un criterio de planificación integral.

La elaboración de planes reguladores fue una práctica que —aunque poco extendida— comenzó a registrarse a partir de la segunda década del siglo. Las ideas proclamadas por Le Corbusier y los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) durante esos años fueron determinantes para la organización de las ciudades iberoamericanas. La separación de funciones urbanas, las unidades colectivas de habitación, los ejes de circulación jerarquizados y el trazado de supermanzanas fueron ideas que comenzaron a dominar el panorama urbanístico de la época. Estos conceptos, conjuntamente con los croquis preparados por el mismo Le Corbusier en 1929 para Río de Janeiro, San Pablo y Buenos Aires, abrieron en el continente una nueva forma de pensar sobre la ciudad moderna. A partir de estas ideas se elaborarían numerosos proyectos, la mayoría de los cuales no tendrían mayor trascendencia y otros, como en el caso de Brasilia, llegarían con el tiempo a concretarse. Sólo algunas ciudades, como Buenos Aires y La Habana, contaron con este instrumento de ordenación, de los que se llegaron a concretar algunas de las ideas originales. Su aplicación parcial se plasmó en trabajos de embellecimiento para los espacios urbanos centrales con obras representativas financiadas por el Estado y en mejoras incorporadas a las áreas residenciales de las burguesías locales.

Fuera de la escala de los planes reguladores y dentro de los temas urbanísticos cotidianos, el problema de la vivienda y de las condiciones de vida de los grupos de menores ingresos comenzaba a ser preocupante. Aún cuando los principios de los movimientos sanitaristas y filantrópicos ingleses habían inspirado las primeras ordenanzas municipales ambientales y de edificación —en las que se determinaban el ancho y trazado de los viales y la alineación obligatoria de las edificaciones— no existían otras disposiciones que limitasen la libre construcción.

Las ciudades crecieron durante las primeras décadas del siglo sin demasiadas exigencias, oscilando entre actuaciones puntuales de mejora urbana llevadas adelante por la iniciativa pública, y la actividad privada, dedicada mayoritariamente a la construcción de espacios residenciales. La resultante formal de estas actuaciones reflejaba la estructura social que contenía, mostrando una clara segregación por niveles de ingreso:

distritos centrales burgueses resueltos con una arquitectura de alta calidad, barrios para grupos de rentas medios con viviendas unifamiliares o unidades colectivas promovidas por empresas inmobiliarias, y sectores populares, que se repartían entre los congestionados «conventillos» y las construcciones especulativas del centro de los empobrecidos arrabales periféricos.

LA CIUDAD DURANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN SUSTITUTIVA DE IMPORTACIONES

La reactivación económica que consiguieron a través de la industrialización sustitutiva de importaciones algunos países iberoamericanos —Argentina, Uruguay, Chile, Brasil y México— después la crisis de los años treinta llevó a que en las décadas siguientes sus principales ciudades recibieran el impacto de la implantación de la actividad fabril y de la afluencia de migraciones masivas ante el aumento de la oferta de trabajo. La actividad de los gobiernos locales para hacer frente a las consecuencias espaciales derivadas de una expansión urbana sin precedentes fueron dos procesos que no se desarrollaron simultáneamente ya que mientras las ciudades crecían en forma acelerada, los ayuntamientos continuaron operando sin revisar sus deficiencias de funcionamiento.

Los efectos de esta relación desapareja no fueron sentidos durante los primeros años de enriquecimiento generalizado en tanto que las ciudades pudieron crecer sin necesidad de que sus gobiernos actuaran como agentes impulsores del desarrollo. Los grupos promotores del crecimiento urbano —inmobiliarias y empresas constructoras— operaron sin que el control urbanístico afectase sus estrategias comerciales. Por su parte, las actuaciones públicas en materias de infraestructuras y servicios se incrementaron, esta vez dirigidas a mejorar las condiciones generales de la industria y de la población trabajadora, acciones ambas necesarias para sostener la expansión productiva.

La industrialización que se inició en los países antes mencionados durante los años cuarenta y se afianzó durante la década siguiente, trajo aparejado un excepcional aumento de la población, hecho destacable no tanto por el aumento del número de habitantes sino por la acentuada concentración de la renta en pocos sectores y en puntos específicos de los respectivos sistemas de ciudades. El proceso de industrialización fue selectivo en cuanto a la elección de sus lugares de desarrollo, situación que

afectó aún más los desequilibrios espaciales originados con anterioridad y bajo otras coyunturas económicas. Además, las ciudades elegidas para la localización de las nuevas actividades productivas comenzaron a acusar los efectos del cambio: desde el punto de vista espacial, las necesidades de suelo para la localización de las industrias y de los aportes migratorios transformó las estructuras urbanas y, desde el punto de vista social, las pautas de conducta que el concepto de modernización imponía a las formas de vida dividieron cualitativamente a la población, separando los dinámicos grupos urbanos de las tradicionales sociedades del interior, poco afectadas por el proceso de industrialización.

Las estructuras físicas de las ciudades comenzaron a desarrollarse fuertemente atadas a las demandas del espacio industrial, plegándose a sus requerimientos. Los nuevos usos distorsionaron sus organizaciones internas al no existir un sistema de planeamiento urbano capaz de hacer frente a esta situación. La localización periférica de las plantas fabriles, asentadas en áreas con menores costes iniciales en materia de infraestructuras y precios del suelo, obligó a la construcción de nuevos nexos de comunicación entre éstas y la ciudad y a la ampliación de los servicios de transporte público, circunstancias que dotaron a los bordes urbanos de nuevas expectativas para la urbanización. La ocupación de los márgenes de las ciudades y la potenciación de los asentamientos menores próximos a ella —que comenzaron a captar parte de las corrientes migratorias internas— consolidaron una incipiente estructuración territorial que daría lugar a la formación de las gigantescas áreas metropolitanas de hoy.

Por otra parte, los tradicionales distritos centrales también registraron cambios importantes. La emergencia de la actividad secundaria estuvo acompañada por una marcada expansión de las actividades terciarias que, aprovechando las ventajas de su localización central, se concentran gracias a un intenso aprovechamiento del suelo. El proceso de sustitución de la edificación para la construcción en altura comenzó incipientemente en estos años, destruyendo en muchos casos edificios de valor histórico. La ideología de la modernidad imperante en esos años no permitía detenerse en estas consideraciones y deberán pasar décadas para que surjan las primeras legislaciones de protección del patrimonio arquitectónico. Paralelamente a los cambios de usos, las áreas residenciales centrales registraron un paulatino proceso de deterioro y abandono ante la preferencia de los habitantes originales de trasladarse a los suburbios residenciales, dando paso a la localización de grupos de menores recursos.

Las ciudades cambiaron su fisonomía anterior, dejando de ser las an-

tiguas estructuras unitarias para transformarse en un agregado de partes. Mal preparadas para recibir un volumen de población tan importante y con gobiernos locales poco capacitados para enfrentar los problemas suscitados en sus sociedades, la organización de las ciudades de mediados de siglo fluctuaba entre la especulación privada y la improvisación pública, que sólo pudo emprender en forma descoordinada algunos programas sectoriales, y esto entre los vaivenes económicos y políticos que agitaban a los distintos países. Fue, de hecho, un crecimiento urbano sin urbanización, en tanto que la dotación de las infraestructuras y los equipamientos necesarios no acompañó al crecimiento urbano siendo, en todo caso, un proceso posterior e incompleto.

Durante esta década, la influencia del urbanismo moderno europeo que había llevado a la elaboración de los primeros planes reguladores de algunas ciudades —Bogotá, Caracas, Río de Janeiro, Buenos Aires— dejó de tener vigencia al tratarse de propuestas con alta connotación sobre la forma y la estructura física, sin referencias a una política urbana global. El principio legal de la propiedad privada del suelo operó siempre como un elemento obstaculizador para la regulación planificada del crecimiento urbano. La intervención pública en el mercado inmobiliario fue irrelevante en el proceso de incorporación de la tierra a los centros urbanos, ya que las normativas para la regulación de las subdivisiones, el comercio y los usos del suelo era, cuando no inexistentes, ampliamente ignoradas.

La falta de recursos institucionales capaces de efectivizar un control mínimo en el uso del suelo, la limitada preparación de los profesionales incluidos en los cuadros municipales para generar iniciativas de solución para los grandes problemas, la poca capacidad de gestión de los niveles políticos y el estado financiero permanentemente deficitario de los Ayuntamientos para hacer frente a las demandas urbanas —especialmente la de los grupos de menores recursos— fueron los principales factores que definían la inoperancia de cualquier sistema de planeamiento que actuase más allá de la mera organización física.

Por otro lado, tampoco se previeron directivas para la canalización de inversiones hacia mercados alternativos que permitiesen trasladar la dinámica del crecimiento hacia otras áreas urbanas distintas a las tradicionalmente elegidas por el desarrollo económico. La falta de una perspectiva regional dentro de las políticas emitidas por los gobiernos centrales impidió la creación de una actitud reguladora que desde el propio Estado controlase la localización en el espacio de las actividades que estaban afectando el desarrollo de las ciudades.

LA CIUDAD DURANTE LA REINDUSTRIALIZACIÓN Y LA CRISIS ECONÓMICA

Entre los años sesenta y setenta, a raíz del deterioro de sus estructuras productivas, los países más desarrollados del continente decidieron resolver los factores estructurales que habían limitado las perspectivas de desarrollo de la etapa de industrialización sustitutiva optando por la aplicación de fuertes políticas económicas de tipo liberal que buscaban la generación rápida de riquezas sin detenerse en los costos sociales del proyecto. Los países que no aún habían adoptado por este estilo de crecimiento se sumaron en este período al renovado intento de promocionar el crecimiento a través de la actividad industrial.

Los nuevos programas de reactivación, basados en la selección de aquellos sectores —nacionales y extranjeros— que por su capacidad de innovación podían sumarse al nuevo esquema económico, pudieron efectivamente dinamizar algunas ramas de los alicaídos sistemas productivos nacionales. Sin embargo, desde el punto de vista laboral sus resultados fueron exiguos, al generar un mercado de trabajo reducido en una coyuntura que premiaba la tecnificación de los procesos productivos. La incapacidad de una parte cada vez más importante de la población urbana para incorporarse al empleo llevó a muchos de ellos a vivir al margen de las posibilidades que les ofrecía la ciudad.

Los cambios económicos dieron lugar a la emergencia de serias barreras para el tratamiento de los núcleos urbanos. A diferencia de lo ocurrido durante la crisis de los años treinta en la que para hacer frente a sus efectos fue necesario un incremento de la intervención estatal en la economía, en estos años la deficitaria coyuntura por la que atravesaban las haciendas nacionales no permitía un endeudamiento para hacer frente a las necesidades básicas de los grupos de menores recursos. Durante los años sesenta y setenta la promoción de planes de viviendas de protección oficial estuvo dirigida a la dinamización del sector de la construcción, hecho que llevó a que los planes estuviesen dirigidos a los sectores que por su nivel de renta pudiesen acceder a los mismos.

Las ciudades comenzaron a desarrollarse diferenciadamente bajo la acción de dos mercados contrapuestos e igualmente dinámicos: el formal, compuesto por los agentes inmobiliarios —promotoras y constructoras— y el informal, definido por la acción de los grupos populares. Las muy escasas políticas habitacionales dirigidas a los grupos de menores recursos, operaban como paliativo para la superación de las duras condiciones de

vida que el proyecto económico liberal imponía a estos segmentos de la población.

Las ciudades se construyeron según la acción conjugada de estos impulsos, concentrando actividades dinámicas y modernas en sus centros comerciales y administrativos y expandiendo indefinidamente sus periferias, donde preferentemente se asentaban la pobreza y la marginalidad urbana. Los resultados de esta situación fueron, entre otros, el incremento del trabajo informal, la falta de servicios y de viviendas, la carencia de controles en la localización de actividades, los problemas ambientales y las grandes diseconomías urbanas, realidades que comenzaron a ser problemas cotidianos que afectaban a la totalidad de la población.

La crisis económica desatada desde mediados de los años setenta a raíz del «problema del petróleo» y el peso creciente de la deuda externa acrecentaron aún más las distancias sociales. La falta de respuestas públicas comprometidas con las clases pauperizadas y la imposibilidad de éstas de alcanzar los niveles de ingresos mínimos que les permitieran su incorporación al mercado habitacional legal las llevó a la búsqueda de soluciones alternativas. A partir de los años sesenta estos grupos adoptaron comportamientos propios en materia de organización social, ocupación del suelo, construcción de viviendas y gestión de los servicios urbanos. La acción popular en Caracas, Lima, La Paz, Santiago de Chile, Bogotá, Guayaquil, San Pablo, Río de Janeiro —para citar sólo algunas ciudades donde se registró este tipo de intervención ciudadana— comenzó a construir una proporción significativa de las ciudades, al margen del mercado formal.

La invasión y ocupación de terrenos urbanos llevadas a cabo tanto en forma individual y espontánea como colectiva y perfectamente organizada, y la compra de parcelas en urbanizaciones ilegalmente trazadas fueron —y son— las vías que los sectores más pobres de la sociedad iberoamericana utilizan para el acceso a la vivienda. Ya no se trata sólo de ocupaciones individuales que se agregan a áreas marginadas existentes sino de verdaderas organizaciones que en forma cooperativa emprenden la construcción de conjuntos de viviendas en terrenos vacíos, en general de propiedad pública. La urgente necesidad de suelos y la imposibilidad de encontrarlos en el mercado legal, ha llevado a los pobladores sin recursos a un alto grado de organización que les permite trazar estrategias previas que analiza y selecciona el terreno a invadir, contando con el asesoramiento de técnicos que dirige desde la forma en que se ha de realizar la invasión, el trazado de los lotes, los plazos de construcción y hasta la manera de

obtener su radicación definitiva. Esta nueva modalidad de ocupación basadas en la autoconstrucción bajo regímenes cooperativos, se ha registrado con mayor intensidad en Argentina, Chile, Perú, Colombia y Brasil.

PLANIFICACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO

Los problemas derivados de la primacía urbana y del crecimiento desmesurado de las grandes ciudades adquirieron una gran magnitud en las postrimerías de los años sesenta. Hasta ese momento las respuestas dadas por la administración pública a los desequilibrios espaciales fueron desarticuladas y coyunturales. A la optimista actitud de los años cincuenta, que había supuesto que la mayoría de las naciones de la región llegaría a obtener niveles de ingreso similares a los alcanzados por los países más desarrollados, se le opuso en la segunda mitad de la década de los sesenta una deteriorada realidad urbana que demostraba el fracaso del sector moderno de la economía para proporcionar empleo a la masa poblacional que se congregó en torno a las ciudades.

La magnitud de los problemas urbanos arrastrados durante el acelerado crecimiento de la primera etapa de industrialización hacía evidente la necesidad de una intervención planificada. El grado alcanzado por la expansión urbana, el crónico problema de la vivienda y de las deficiencias en materia de infraestructuras y equipamientos, el incesante aumento de las deseconomías urbanas y el avance imparable de la pobreza en las ciudades estuvieron en la mira de todas las propuestas gubernamentales ensayadas para reducir las desventajas del crecimiento urbano sin urbanización.

El interés por la ciudad y los sistemas de ciudades surgió en los años sesenta debido a la presencia de dos factores coincidentes: la creciente toma de conciencia de los gobiernos centrales de las consecuencias económicas, sociales y políticas generadas por el desarrollo urbano desequilibrado y la presencia en el continente de profesionales especializados en la planificación urbana y regional. Las investigaciones sobre el estado de las redes urbanas y de la organización interna de las ciudades señalaban a la primacía urbana de pocas ciudades como factor desencadenante de los desequilibrios espaciales existentes en el continente. En este período se asiste a una modificación conceptual respecto del papel de las ciudades en el desarrollo. Los cambios procedentes del ámbito académico sobre las formas de concebir la planificación de las ciudades lograron introducirse

en el campo de las decisiones promoviendo a la política urbana como parte imprescindible de la planificación del territorio.

En estos años, el concepto de descentralización fue la idea dominante en el campo de la planificación y hacia ella se dirigieron los esfuerzos gubernamentales. De este modo, a la tradicional tendencia a la concentración espacial de las actividades productivas en pocos puntos del espacio se le opuso una creciente intervención pública que pretendía generar un efecto centrípeto capaz de difundir el crecimiento hacia el interior de sus territorios. Fue una etapa en la que importantes fondos públicos se invirtieron en la redacción de planes de desarrollo regional, en la adecuación de los sistemas de transporte para acercar los mercados de consumo a los de producción, la subsidiación de proyectos de localización preferencial de empresas en áreas deprimidas y la construcción de importantes planes de viviendas. Sin embargo, en el ámbito de las realizaciones, la mayoría de los esfuerzos desarrollados por las instituciones públicas para conseguir una política urbana capaz de subsanar los desequilibrios espaciales quedaron sólo en proyectos.

Los Estados se vieron obligados a actuar sobre el territorio y las áreas urbanas creando oficinas de planificación con funciones específicas, que pronto vieron limitada su eficacia ante la magnitud de los problemas y la insuficiencia de recursos económicos. Los programas de Brasil, Colombia, Argentina, Méjico, dirigidos a crear nuevos polos de crecimiento y a frenar la expansión de las metrópolis han tenido un éxito relativo. Hacia finales de la década sólo un reducido porcentaje de las principales ciudades habían conseguido elaborar instrumentos de planificación serios, aunque las escasas propuestas que contenían en relación a la propiedad del suelo fueron elaboradas desconociendo el funcionamiento del mercado legal y de las formas ilegales de actuación, hecho que impedía implementar medidas mínimas de control. Las pretendidas reformas urbanas estuvieron siempre supeditadas a los vaivenes de las intensas presiones políticas existentes en este período, a las presiones de los sectores implicados en la construcción de la ciudad y a la crítica situación económica general.

Las restricciones de la crisis que en los años ochenta afectó al continente llevó a que los gobiernos iberoamericanos buscaran —siguiendo el patrón generalizado en los países desarrollados de reducir su intervención en los aspectos urbanos, limitando dramáticamente el papel del Estado Benefactor— disminuir el peso de su actuación en los temas urbanos que, por otra parte y exceptuando los programas habitacionales, nunca habían alcanzado niveles considerables. A pesar de ello, en estas décadas los go-

biernos debieron optar por soluciones alternativas al problema acuciante de los sectores más necesitados, elaborando una serie de propuestas destinadas a los más pobres tales como programas de mejora de asentamientos marginales existentes, cesión de parcelas con o sin servicios y el fomento de la autoconstrucción, actuaciones todas que no solucionan ni evitan la reproducción de un problema, respuesta física de causas enraizadas en otros niveles de la realidad.

REFLEXIONES FINALES

Durante el siglo XX las ciudades iberoamericanas recibieron el impacto de numerosos cambios que afectaron su forma y organización. Los ciclos económicos y las transformaciones sociales que acompañaron a los distintos modelos de crecimiento oscilaron por fases profundamente diferentes. El repaso a las principales transformaciones registradas en el continente muestran un camino que se inicia con la estabilidad de las primeras décadas procedente de los esquemas imperantes en el siglo pasado, la depresión de los años treinta, la recuperación de los años cuarenta y cincuenta de los países que habían elegido industrializarse para independizarse del mercado externo, la necesidad de revisión del programa de desarrollo en la década de los sesenta, la quiebra del sistema internacional en la crisis del petróleo de los años setenta y la profundización del deterioro económico y social que desde entonces sumerge al continente.

Fueron todos ciclos cortos, con importantes efectos en la esfera social. La sociedad transitó desde la ruptura de las formas decimonónicas a la adaptación a una nueva sociedad urbana e industrializada —especialmente en los países de mayor desarrollo relativo— que incorporó los cánones del comportamiento moderno. El deterioro económico influyó directamente en las estructuras sociales, forzando la emergencia de nuevas formas de pobreza y marginación urbana.

El espacio urbano acusó el acto de este contexto complejo de cambios y, con ello, las posibilidades de actuación de los gobiernos locales, que fue poco relevante. Factores administrativos y políticos inhibieron la generación de políticas propias, estando los municipios vinculados a sus ciudades casi exclusivamente a través de una ineficaz función recaudadora, que no reinvierte en obras de mejora. Los problemas que limitan la actuación de los gobiernos locales no son tanto formales —en tanto que la estructura organizativa existe, dotada de atribuciones para operar— como reales, ya

que las deficiencias de su gestión se sitúan en la insuficiencia de recursos financieros para la inversión, en la falta de personal capacitado y en la inexistencia de un aparato administrativo adecuado a las necesidades co- rrientes en la ciudad.

Dentro de esta situación deficitaria, la intervención del gobierno central en la construcción de la ciudad adquirió una participación decisiva, teniendo que hacerse cargo muchas veces del papel correspondiente a los municipios. Esta pérdida de protagonismo de los gobiernos locales en la construcción de la ciudad conlleva un problema de difícil solución, en tanto que las obras acometidas por los gobiernos centrales están casi siempre subordinadas a políticas de nivel global, hecho que resta importancia a los problemas de las ciudades ante los requerimientos regionales o nacionales.

En la actualidad, la debilidad de los ayuntamientos está siendo contrastada por otras fuentes externas que, conjuntamente con el Estado, operan en la conformación de la ciudad. Algunas agencias internacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que asignan parte de sus presupuestos a la financiación de infraestructuras urbanas para regiones del Tercer Mundo, dirigen sus esfuerzos a los sectores de la población con mayores carencias, especialmente en el campo de la vivienda, aunque se trate de operaciones que constituyen respuestas puntuales que apenas aligeran los problemas extremos que se registran en todas las ciudades iberoamericanas.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, R. et al. (1989): *Conversaciones sobre la ciudad del Tercer Mundo*. IIED-América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- BORJA, J. (1988): «Pasado, presente y futuro de los gobiernos locales en América Latina». En *Repensando la Ciudad de América Latina*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, N. (1990): *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (1975): *Población y desarrollo en América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México.
- GILBERT, A. G. (1978): «La planificación ante la primacía urbana y las grandes ciudades en América Latina. Una crítica a la bibliografía». En

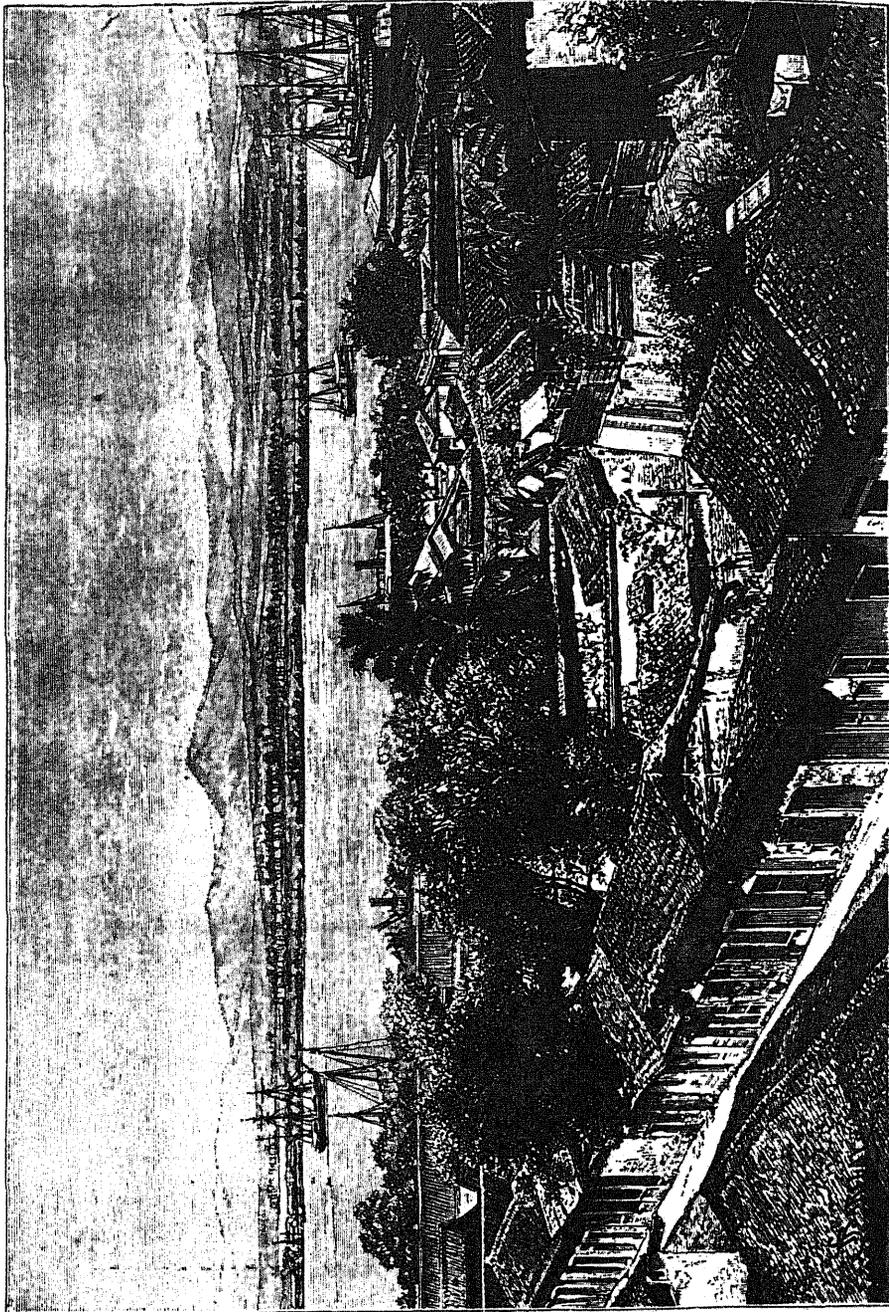
- Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina.*
Ediciones SIAP. Buenos Aires.
- HARDOY, J. y SATTERTHWAITTE, D. (1987): *La ciudad legal y la ciudad ilegal.* Instituto Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, CEL. IIED-AL. Buenos Aires.
- HARDOY, J. (1988): «Prácticas urbanísticas europeas en América Latina». En HARDOY, J. y MORSE, R.: *Repensando la ciudad de América Latina.* Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- LOMMITZ, L. (1978): «La Marginalidad como factor de crecimiento demográfico». En *Ensayos histórico-sociales sobre la urbanización en América Latina.* Ediciones SIAP. Buenos Aires.
- MARTIN LOU, A. y MUSCAR BENASAYAG, E. (1992): *Proceso de urbanización y modelos de ocupación del espacio en América del Sur.* Mapfre América. Madrid. (en prensa).
- ROMERO, J. L. (1976): *Latinoamérica: las ciudades y las ideas.* Siglo XXI Argentina Editores. Buenos Aires.
- ZÁRATE MARTÍN, A. (1990): «Notas sobre el modelo urbano latinoamericano». En *Espacio, Tiempo y Forma.* Revista de la Facultad de Geografía e Historia, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.



PULQUERO

(Dibujo de G. Vuillier, tomado de una fotografía)

Fuente: RECLUS, E.: *Nueva Geografía universal. La Tierra y los hombres.*
Ed. Progreso Editorial, Madrid, 1893.



ISLA DE CUBA. VISTA GENERAL DE SANTIAGO DE CUBA
(Dibujo de Barclay, según una fotografía)