Extraído de "Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur".
Eduardo Gudynas (comp.)
Editorial Coscoroba, Montevideo, mayo 2002
http://www.ambiental.net/coscoroba
ISBN 9974-7616-5-4

4.

Urbanización y territorio en el Cono Sur: Diagnóstico y propuestas para la susentabilidad regional

José da Cruz

Introducción

El actual paradigma del capitalismo industrial y financiero no toma en serio los aspectos de sustentabilidad. Dentro de ese vasto campo, los problemas de los conglomerados urbanos son críticos. En las grandes ciudades se encuentra una muy alta proporción de la población y allí tienen lugar muchos impactos ambientales. Por esta razón, las cuestiones urbanas deben ser siempre consideradas en cualquier estudio sobre desarrollo sustentable; la sustentabilidad se alcanzará solamente si priman criterios de habitabilidad y no de provecho económico.

En este artículo se analizan estos problemas para los países del Cono Sur. En primer lugar, se ofrece un diagnóstico de la situación urbana regional, algunas precisiones sobre los contenidos del concepto sustentabilidad, y una propuesta sobre el futuro urbano en la región según los principios de la iniciativa Sur Sustentable 2025, una visión donde los aspectos biorregionales y de sustentabilidad ambiental primen sobre los demás y no sean, como hasta ahora, "problemas" a remolque de lo económico.

En realidad las propuestas que aquí se presentan son lo que podríamos llamar un primer paso. Es muy fácil imaginar una utopía; lo difícil es el salto de paradigma desde la realidad tal como es hasta el proyecto futuro. Queremos mostrar puntos de contacto, mostrar el necesario pasaje hacia lo deseable. La cristalización de la nueva realidad dependerá, como todo desarrollo social, del juego político de fuerzas e intereses.

El estudio abarca los países del Cono Sur, incluyendo los territorios australes y exceptuando las regiones tropicales; cubre los países Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, y el sur de Brasil (estados de Matto Grosso do Sul, Santa Catarina, Paraná y Río Grande do Sul, que aquí son englobados bajo el rótulo "Brasil Sur"). Con el término Mercosur entendemos el conjunto de los seis países que forman el extremo austral de América, tomados en bloque, e incluyendo todo el territorio de Brasil.

Los resultados preliminares fueron presentados como Reportes de Avance No. 14 y 17, del programa Sur Sustentable 2025 de CLAES (disponibles en www.ambiental.net/sustentable2025), y en el Taller para Germinar Nuevas Ideas (Montevideo, octubre de 2001). Deseo agradecer el aporte de los colegas de CLAES y de las demás instituciones y personas participantes de esta iniciativa sobre sustentabilidad regional, y al apoyo de la fundación C.S. Mott.

El diagnóstico de la urbanización

Puede discutirse qué tipo de aglomeración constituye una ciudad, puede discutirse si el límite de lo urbano son 500, 2000 o cien mil habitantes, pero el medio urbanizado es hoy sinónimo de forma de vida para la mayoría de la población. Aún quien vive en el medio rural incorpora patrones urbanos de relación social o tiene una actividad económica que ya no pertenece al sector primario.

Si vamos a analizar el desarrollo urbano debemos tener presente su relación con las formaciones físicas que adopta la producción social, las áreas geográficas que ocupa, la expresión material, objetiva, que cobran las diferencias socioeconómicas. Nuestra idea de lo urbano está condicionada por el paradigma de las grandes ciudades de los países ricos, desarrollados, centrales o como querramos llamarlos. En los últimos siglos ese modelo se ha universalizado, pero corresponde al grado de apropiación, producción y concentración de riqueza en determinados territorios (EEUU, Europa, Japón...), modelo dominante a escala mundial. Esto dificulta generar una visión urbana propia, respetuosa de los rasgos locales específicos.

En los países emergentes —en desarrollo, pobres o periféricos—, tanto la industrialización como la urbanización adquirieron formas que no corresponden más que en apariencia al paradigma citado. En el caso de América Latina —pese a que presenta el mayor grado de urbanización fuera del núcleo de países ricos—, nuestro crecimiento urbano ha sido poco planificado; la especulación inmobiliaria y la espontaneidad dominaron la urbanización y, además, los procesos económicos contemporáneos han contribuido a agudizar un deterioro urbano sin precedentes. Miseria, segregación espacial y déficit de todo tipo afectan a nuestras ciudades, especialmente a las grandes urbes (López Rangel y Segre 1986; CEPAL 2000).

Nuestra problemática ha sido tradicionalmente analizada según puntos de vista desarrollistas. Posteriormente el análisis focalizó las relaciones sociales y económicas en la urbanización, la ciudad como actor económico, la ideología, la tecnología y las formas de uso del suelo. En los últimos años "parece emerger la conciencia de que el destino de la cultura latinoamericana se juega también con las acciones de transformación de nuestras ciudades" y se destaca el carácter depredador para el ambiente de muchas intervenciones urbanísticas (op. cit.).

Tabla 1. Mercosur. Población urbana y rural entre 1980 y 1999 (miles de habitantes)
Fuente: ESDB

	1980			1999		
	P. urbana	Pob. rural	%urb	P. urbana	Pob. rural	%urb
Argentina	23401000	4693000	83	31963000	4614000	87
Bolivia	2365000	2990000	44	5017000	3125000	62
Brasil	80334000	41338000	66	139777000	28210000	83
Chile	9054000	2093000	81	13256000	1763000	88
Paraguay	1312000	1802000	42	2903000	2456000	54
Uruguay	2442000	472000	84	2838000	475000	86
Mercosur	118908000	53388000	67	195754000	40643000	77
Am Latina	221946000	124956000	64	376709000	114100000	80

En América Latina cobró importancia en el debate público de los últimos años la problemática ambiental. Se han creado ministerios especializados, los países se comprometieron con la Agenda 21 y la idea del desarrollo sustentable se ha extendido entre las organizaciones sociales y políticas. Pese a iniciativas puntuales, no ha habido un acople consecuente de este enfoque con las intervenciones urbanas.

Debido a la influencia paradigmática que comentamos antes, domina una visión de lo urbano como negación de lo rural. Esto constituye una limitación ideológica para administrar el territorio: sería necesario considerarlo una unidad sometida a usos diversos y actuar sobre el conjunto rural - urbano como tal, sin separar sus componentes. Cabría preguntarse si lo que está en juego es solo "el destino de la cultura latinoamericana" o la viabilidad misma de nuestros territorios como lugar apto para la vida de todos sus habitantes.

Como punto de partida en este trabajo presentamos un análisis de la distribución poblacional y del sistema regional de ciudades. Más adelante sintetizamos la problemática urbana vigente y al final comentamos estos estudios y resumimos la realidad urbana actual. Posteriormente discutimos posibles alternativas.

Población urbana y rural

América Latina tiene un grado de urbanización de 80 % de sus habitantes. En el Mercosur el promedio es menor: 77 %. Mientras Bolivia y Paraguay tienen porcentualmente más habitantes rurales —40 y 45 %—, en los otros cuatro países el porcentaje oscila entre 12 y 17 %. Es decir que aunque Argentina, Brasil, Chile y

Tabla 2. Mercosur. Urbanizaciones mayores de un millón de habitantes
Fuente: adaptado de Brinkhoff 2001

Ciudad	País	Habitantes
São Paulo	Brasil	18450000
Buenos Aires	Argentina	13400000
Rio de Janeiro	Brasil	11200000
Santiago	Chile	5400000
Belo Horizonte	Brasil	4400000
Porto Alegre	Brasil	3650000
Recife	Brasil	3450000
Salvador	Brasil	3150000
Fortaleza	Brasil	3000000
Curitiba	Brasil	2800000
Brasília	Brasil	2150000
Belém	Brasil	1900000
Montevideo	Uruguay	1850000
Campinas	Brasil	1800000
Goiânia	Brasil	1700000
La Paz	Bolivia	1625000
Santos	Brasil	1550000
Manaus	Brasil	1475000
Córdoba	Argentina	1450000
Vitória	Brasil	1400000
Rosario	Argentina	1300000
Asunción	Paraguay	1150000
Santa Cruz	Bolivia	1150000
Natal	Brasil	1100000

Uruguay estén más urbanizados que el promedio de América Latina, no es así para el Mercosur en su conjunto. La tabla 1 presenta los datos referidos y su evolución en los últimos veinte años. Desde una visión histórica, "el incremento de la población urbana latinoamericana entre 1930 y 1990 fue del orden del 237 por ciento y de las zonas rurales sólo del 25 por ciento". Recordemos que, hacia 1930, "sólo tres países (Uruguay, Argentina y Cuba) contaban con una mayoría urbana, sesenta años mas tarde éstos eran catorce" (Ledo García, 1999).

Los cálculos sobre aumento de población y su distribución en áreas rurales y urbanas indican que, país por país, las ciudades del Mercosur absorben el crecimiento poblacional (y lo absorberán en el futuro). En Paraguay se da un leve repunte de la población rural pero mucho más de la urbana, y en Chile y Bolivia el porcentaje de habitantes rurales es casi igual desde 1970. Por otro lado, en Brasil, Argentina y Uruguay persiste la tendencia a abandonar el campo. Observemos que campesinos y habitantes del área rural no son sinónimos, ya que el patrón urbano permea la vida rural. Las proporciones de habitantes rurales y urbanos varían entre Chile con siete habitantes urbanos por cada habitante rural (88 a 12) y Paraguay, prácticamente dividido en mitades (54 a 46).

Toda urbanización supone un nucleamiento territorial, separado de otros similares por áreas de menor densidad de población. Estos núcleos se relacionan entre sí de acuerdo a las realidades geográficas y económicas, y de ahí que se hable de sistemas de ciudades. Trataremos de delinear cómo se expresa este sistema en el territorio considerado.

Sistema de ciudades del Mercosur y el Cono Sur

El proceso mundial de aglomeración es marcado y problemático. El problema no reside solamente en que la población crece, sino en los patrones de distribución. Según UNEP (UNEP 2000), el 60% de los latinoamericanos vive en una franja de cien kilómetros de ancho contra las costas continentales, y 60 de las 77 ciudades mayores del continente son ciudades costeras. La densidad poblacional de América del Sur muestra un intenso poblamiento de las áreas litorales en contraste con la dispersión en el interior. En el Mercosur, a lo largo de valles o rutas comerciales se forman corredores poblados como en los Andes o manchas urbanas a veces muy extensas, como en el sudeste y este del Brasil. Las aglomeraciones mayores de un millón de habitantes en los seis países pueden tomarse como puntos de referencia del proceso de poblamiento; según las fuentes consultadas estas ciudades son veinticuatro.

El crecimiento urbano actual responde más a un aumento del tamaño de las ciudades que del número de las mismas. De todos modos, en las últimas dos décadas han surgido ciudades a consecuencia de divisiones administrativas, como El Alto en Bolivia, y se formaron importantes aglomeraciones en áreas amazónicas. Hay que tener en cuenta la usual condición macrocefálica de países que han sido colonias, con un centro administrativo y comercial ligado a la metrópoli y favorecido por ésta como cabecera de puente. La macrocefalía es notoria en América Latina donde varias capitales concentran más de un cuarto de la población total (CEPAL 1998).

Se considera que las ciudades forman un sistema poblacional jerárquico. En términos teóricos, si un país tuviera un desarrollo urbano equilibrado, la distribución de los habitantes en los centros urbanos sería regular: la ciudad más importante tendría el doble de habitantes que la siguiente en jerarquía; ésta el doble que la tercera y así hasta que la curva se aplanase. El grado de distribución lo indica un índice de primacía, establecido según el cociente entre la población de la ciudad principal y la suma de la población de las tres ciudades que le siguen en tamaño

Tabla 3. Cono Sur. Índices de primacía según países.
Fuente: calculado sobre datos de Gazetteer 2001

País	Ciudad principal	Indice
Argentina	Buenos Aires conurb.	0.291
Bolivia	La paz - El Alto	1.181
Brasil Sur	Porto Alegre conurb.	1.517
Chile	Santiago metropolitana	0.388
Paraguay	Asunción conurb.	0.290
Uruguay	Montevideo conurb.	0.163

demográfico. La media ideal de este índice sería 0.875 (CEPAL 1998). Salta a la vista la desproporción de algunas capitales como Buenos Aires y especialmente Montevideo (Tabla 3). Buenos Aires es ocho veces más grande que la segunda ciudad argentina, conurbación de Rosario; siete veces mayor que la conurbación de Córdoba y doce veces Mendoza. Montevideo es 16,5 veces mayor que Salto y casi 19 veces mayor que Paysandú.

En Paraguay, la población de Asunción es algo más de cinco veces y media la de Ciudad del Este, diecisiete veces y media la de Pedro Juan Caballero, y dieciocho la de Encarnación. Asunción engloba varias ciudades conurbadas en un país donde casi la mitad de los habitantes están en áreas rurales. Santiago metropolitana, en Chile, también alcanza una magnitud desproporcionada. Valparaíso-Viña del Mar-V. Alemana, y Concepción-Lota-Coronel-Talcahuano son conurbaciones importantes pero Santiago es alrededor de seis veces mayor en ambos casos y casi veinte veces mayor que Temuco, la siguiente ciudad en la escala.

La situación de Brasil Sur y Bolivia es mucho más equilibrada. Brasil Sur es la zona de mayor densidad de toda la región y muestra una extensa red de centros urbanos. Domina Porto Alegre, pero es sólo 1,2 veces mayor que Curitiba, dos veces y media mayor que Londrina y casi cuatro veces más grande que Joinville. Es posible que este equilibrio poblacional se deba a que la capital federal y los centros industriales y financieros nacionales están fuera de la región. En Bolivia la relación de La Paz-El Alto con respecto a Santa Cruz es una vez y media, tres veces con respecto a Cochabamba y siete con Oruro. Es interesante resaltar la gran diversidad geográfica del país. También pesa en la distribución una importante población rural, si bien menor que la de Paraguay.

Creemos necesario advertir acerca de un problema metodológico: el promedio de densidad poblacional según población y superficie totales resulta 14,3 hab/km cuadrado, pero en los porcentajes parciales presentados se han hecho simplificaciones y aproximaciones. Si se promediaran, el promedio subiría a 16,6.

Podemos inferir que los habitantes de Brasil Sur y los bolivianos están mucho mejor distribuidos que los demás, mientras que argentinos y uruguayos se concentran en la capital y el caso de Montevideo es de extremo desequilibrio. Hay marca-

Tabla 4. Cono Sur. Población total en 2001
Fuente: Gazetteer 2001. * Ver en el artículo

Países	Población	Area km²	Hab./km²
Argentina	31803400	2777409	13.6
Brasil Sur	22691000	935373	24
Bolivia	9039400	1098581	8.2
Chile	15448800	755482	20.4
Paraguay	5804600	406752	14.3
Uruguay	3369200	175016	19.3
TOTALES	88156400	6148613	14.3*

Tabla 5. Cono Sur. Sistema de ciudades
Fuente: calculado sobre datos de CEPAL 1998 y Gazetteer 2001

Ciudades Países	+ 1 millón de habitantes	1 000 000 a 200 000	200 000 a 100 000	100 000 a 50 000
Argentina	3	18	12	38
Brasil Sur	2	14	16	34
Bolivia	2	2	4	4
Chile	1	6	14	14
Paraguay	1	1	0	4
Uruguay	1	0	0	6
TOTAL	10	41	46	100

dos contrastes en la densidad de población. En Argentina, por ejemplo, sólo tres provincias de 23 están por encima del promedio nacional de densidad, y 9 tienen menos de 3 hab/km cuadrado. En Brasil Sur, pese a la jerarquía urbana regular, la población de Paraná está ocho veces más concentrada que la de Matto Grosso do Sul o Santa Catarina, y la de Rio Grande do Sul seis veces.

El Cono Sur es muy extenso. En un área de 6 148 613 kilómetros cuadrados — casi el doble de la superficie de la India, pero menor que la de Brasil— hay doscientas ciudades de más de 50 000 habitantes, distribuidas en diez ecorregiones entre el trópico y el mar Antártico. La mayoría de la población se ubica al norte de la línea Montevideo-Buenos Aires-Santiago de Chile; al sur de este límite no hay ninguna ciudad de un millón de habitantes aunque el área conurbada de Concepción, en Chile, se acerca a esta cantidad. Cabe destacar que pese a la presencia de ciudades muy grandes, la densidad de población es baja. Para tomar ejemplos extremos, la India tiene unos 280 habitantes por kilómetro cuadrado, Holanda 450 y el Cono Sur alrededor de 15 (Tabla 4).

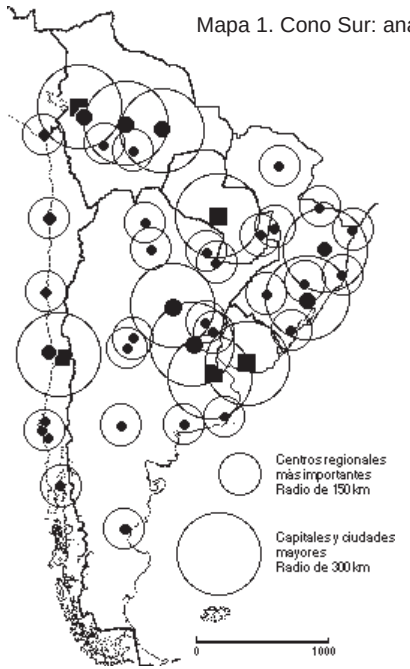
CEPAL divide las ciudades latinoamericanas en metrópolis (más de cuatro millones de habitantes), ciudades grandes (de uno a cuatro millones) y ciudades intermedias (de un millón a cincuenta mil habitantes); por otro lado, sostiene que aquellas de más de cinco millones de habitantes son "ciudades globales" (CEPAL, 2000; ver además la Tabla 5).

El concepto "ciudad global" fue acuñado por Peter Hall y retomado por otros teóricos del fenómeno urbano (Hall, 1997). Estas ciudades son un fenómeno nuevo. "La combinación de la dispersión geográfica de las actividades económicas y la integración de sistemas que existe en el núcleo de la época económica actual, ha contribuido a /crear/ nuevas funciones centrales o a expandirlas, y la complejidad de las transacciones generó una demanda por empresas de servicios altamente especializados. Más que volverse obsoletas debido a la dispersión posibilitada por la informática, un número decisivo de ciudades a) concentraron funciones de mando, b) son lugares de producción postindustrial para las empresas líderes de nuestro tiempo, finanzas y servicios especializados, c) son mercados nacionales o transnacionales donde las empresas y los gobiernos pueden adquirir instrumentos financieros y servicios especializados" (Sassen, 1998).

Cuántas y cuales son estas ciudades y qué grado de innovación representan puede discutirse, pero hay creciente coincidencia sobre la aparición de "una red de ciudades mayores tanto en el Norte como en el Sur que funcionan como centros para la coordinación, control y servicio del capital global" (op. cit.). La ciudad global opera en parte como "una plataforma parcialmente desnacionalizada para el capital global". El concepto tradicional de soberanía está siendo cuestionado (Sassen 1997).

A partir de estas afirmaciones podría pensarse que el criterio cuantitativo aplicado por CEPAL es de precisión dudosa: Santiago y Buenos Aires serían ciudades globales, pero no Montevideo, La Paz o Asunción. Por razones de soberanía política —cuestionados o no los Estados siguen existiendo— por lo menos las capitales menores estarían necesariamente integradas y mostrarían, tal vez en grado subsidiario e incompleto, algunas de las características de la ciudad global. El mismo documento parece contemplar esta posibilidad cuando sostiene que la oportunidad de crecer de las ciudades intermedias está ligada a su integración a la red global.

La CEPAL no establece con claridad la condición de ciudad grande. Se dice que esta condición surge de comparar los sistemas urbanos nacionales: "Así, ciudades grandes en países como Haití, Honduras o Paraguay podrían considerarse urbes de tamaño pequeño o intermedio en Argentina, Brasil, Colombia, México o Venezuela, por ejemplo". De inmediato se agrega que para establecer un límite comparativo regional "cabría señalar que la categoría /…/ está constituida por asentamientos que cuentan entre un millón y 4 millones de habitantes" (CEPAL 1998). La cantidad no dice nada de la calidad urbana, es decir, de la oferta de servicios y la habitabilidad. Por otro lado, no se habla de las fronteras nacionales: la oferta de una ciudad a uno de los lados de la frontera atrae y sirve a los habitantes del otro lado con prescindencia del límite.



Mapa 1. Cono Sur: análisis de accesibilidad

Las ciudades grandes han crecido más que las metrópolis en los últimos quince años. Esto ha ocurrido especialmente en casos de espacios "históricamente vacíos" o de zonas fronterizas. Ha habido, en general, una política estatal consciente de consolidación poblacional (subsidios, inversiones, etcétera) y además, como en el caso de Ciudad del Este, en Paraguay, los nuevos flujos de comercio liberalizado han generado ventajas para localidades fronterizas. Un tercer fenómeno observado es el fuerte crecimiento de ciudades grandes en la periferia de algunas metrópolis, lo que no significaría una desconcentración de las mismas, sino su extensión como "megápolis" (CEPAL 1998).

El sector de ciudades intermedias ha crecido porcentualmente más que las metrópolis e igual o más que las ciudades grandes. Donde hay bases de datos disponibles se ha podido establecer que las ciudades menores de 500 000 habitantes han crecido más rápidamente que las del escalón superior. La excepción es Santa Cruz en Bolivia, cuyo crecimiento se considera "vertiginoso" (CEPAL 1998). La categoría oculta enormes diferencias y debe afinarse para cada país. Por ejemplo en Chile podrían establecerse cuatro categorías de ciudades: la metrópolis, aglomeraciones entre 500 000 y un millón (ciudades nacionales grandes), urbes entre 50 000 y 300 000 (ciudades nacionales intermedias) y aquellas menores de 50 000, o asentamientos pequeños (CEPAL 1998).

Como ya señalamos, las definiciones sobre cuál es el número mínimo de habitantes que constituyen una urbanización son controversiales, Es más interesante discutir la relación del lugar de residencia con la red de urbanizaciones, y las posibilidades de acceder a servicios. Para graficar esta posibilidad mostramos el resultado de un análisis preliminar de la accesibilidad de las ciudades más importantes.

Buena parte de las áreas densamente pobladas quedan cubiertas por radios de distancia de 150 - 300 kilómetros (Mapa 1). Esto significa que, en principio, la mayoría de la población contaría con posibilidades de acceso a servicios especializados o medianamente especializados, así como a representantes de gobierno. Sería necesario analizar la situación real de la accesibilidad —caminos practicables, red de transportes— y la oferta efectiva de servicios disponibles en cada punto. Por otra parte, aún dentro de esas áreas aparecen zonas escasamente articuladas con la red de ciudades.

Situación urbana: el análisis de CEPAL

CEPAL (2000) presentó un análisis sobre la problemática urbana y hace foco en algunos grandes temas que resumiremos aquí, por su importancia; nuestros comentarios aparecen al final. A grandes rasgos, los actuales patrones de urbanización muestran un cambio con respecto a décadas anteriores, calificándolos como una etapa de "consolidación de los asentamientos humanos" luego de los años de la "urbanización acelerada". Ésta se había caracterizado por la migración campo-ciudad, la agresiva ocupación de territorios escasamente poblados como las cuencas selváticas, y una urbanización generalizada de la población, la economía y la sociedad, que hacen de América Latina la región más urbanizada después de los países de mayor desarrollo económico.

Esto resultó en aglomeraciones en torno a ciudades grandes y megaciudades y, en cada país, en una alta concentración en la ciudad de mayor tamaño. En 2000 había 49 ciudades de más de un millón de habitantes. La planificación y gestión de las grandes conurbaciones se dificulta por carencia de instrumentos administrativos adecuados y por falta de coordinación entre los respectivos gobiernos locales. Las ciudades intermedias —entre 50 000 y 1 millón de habitantes— crecieron y presentan gran potencial para un desarrollo urbano sostenible. Estos procesos se han dado con relativa autonomía de otros desarrollos como el crecimiento del PBI, la pobreza o la distribución del ingreso, y puede pensarse que las demandas de viviendas y servicios se incrementarán en el futuro.

Hoy, la forma predominante de movilidad poblacional es la migración interurbana y se espera que continúe así en las décadas venideras, pues va en aumento. Hay también una sostenida migración internacional. A medida que se redujeron o desaparecieron los programas oficiales de colonización y se produjeron cambios económicos, aumentó la ocupación de los territorios interiores por "individuos y empresas", muchas veces con "severos daños en los ecosistemas y a las tradiciones culturales de poblaciones originarias".

Los requerimientos territoriales para viviendas, servicios, equipamientos, espacios para la recreación, terrenos industriales, redes viales y otros aumentan "en todas las ciudades importantes de la región, que ven expandirse rápidamente sus límites urbanos a expensas del suelo rural". La escasez de tierra se agrava por "la ausencia o debilidad de mecanismos que aseguren una distribución racional entre usos distintos y competitivos, la escasez de suelo equipado y localizado en áreas no vulnerables (particularmente para familias de ingreso bajo y medio), los patrones de propiedad del suelo y su ocupación, en especial cuando existen propietarios extranjeros o latifundios, o sistemas poco efectivos de titulación de propiedad".

La segregación espacial es "una característica altamente negativa de las ciudades de la región". Los grupos acomodados se concentraron en zonas exclusivas y gozan de elevados niveles de equipamiento y servicios. Los hogares pobres sufren "insuficiencias /de/ servicios sociales ofrecidos por municipios desfinanciados /y/ magra inversión privada en estos rubros". En busca de bajar costos, las políticas estatales de vivienda han favorecido la radicación de los estratos bajos en zonas de la periferia. Un aporte para resolver este problema ha consistido en apoyar el acceso a activos patrimoniales (terreno, vivienda), "factor que junto con el aumento de los ingresos y del empleo contribuiría a interrumpir la autorreproducción de la pobreza". Estos esfuerzos se desarrollaron paralelamente a un proceso de debilitamiento de los tradicionales mecanismos de integración: enseñanza pública, sistemas de salud pública y redes sociales similares.

Seis de cada diez pobres latinoamericanos habitan en zonas urbanas y en los últimos años se elevó el nivel de pobreza. La pobreza se estipula en necesidades básicas insatisfechas (NBI) y/o en términos monetarios. Las NBI muestran "una tendencia estable o inercial a la baja durante las últimas dos décadas", lo que CEPAL asocia a un "efecto positivo" de la urbanización. Hay sin embargo insuficiencias muy fuertes y entre ellas el hacinamiento, que "se sitúa en cuatro países como la carencia más significativa". La pobreza se expresa más nítidamente en "ingresos laborales insuficientes".

En América Latina y el Mercosur el número de propietarios de vivienda es alto, pero los promedios nacionales ocultan situaciones locales heterogéneas. Los asentamientos irregulares, además, han ido en aumento. Para América Latina, CEPAL ha estimado las necesidades de vivienda en unas 38 millones de unidades "Un 45% de las carencias serían de tipo cuantitativo y el resto, necesidades de mejoramiento". La mayoría de las políticas habitacionales de la región han sido apoyadas o impulsadas por cooperación y créditos externos. Sin embargo, la cooperación externa canaliza cada vez menos recursos a la región y "los programas basados en esta fuente de recursos tenderán a reducirse". El aporte externo no ha significado cambios ni flexibilización en los programas tradicionales. Se mantiene la tendencia a "apoyar de manera casi exclusiva la adquisición de viviendas nuevas, sin incorporar de manera decidida otras alternativas como el mejoramiento o la ampliación".

Paralelamente ha aumentado el desempleo abierto y los indicadores de su deterioro son más generalizados. Creció rápidamente la población en edad laboral y las mujeres participan más en el mercado de trabajo. En consecuencia aumentó el sector informal, que ha generado "6 de cada 10 nuevos puestos de trabajo de la década", donde de cada cien empleados, 48 son informales. Desde una perspectiva de género, las mujeres sufren todavía peores condiciones.

Entretanto, la gestión ambiental ha sido reactiva, no ha detenido el deterioro y es "muy reducida la capacidad de las instituciones para incorporar la dimensión ambiental en las políticas urbanas". Para CEPAL habría tres tareas fundamentales en este campo: ampliar el acceso al agua potable y el saneamiento a los sectores de menos recursos, superar la contaminación y la congestión en las ciudades, y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos frente a los desastres naturales. Si bien en el continente no se puede hablar de escasez de agua existen severas limitaciones. Peores son las carencias de saneamiento, tratamiento de aguas servidas y disposición final de desechos sólidos, los que han "aumentado significativamente a la par del crecimiento económico". Los ensayos de privatización no resolvieron "la incorporación de la población de bajos recursos a los servicios, ocasionando considerables problemas y reticencias políticas. A menudo estos procesos han contado con la resistencia de grupos políticos y ciudadanos, en parte debido a una inadecuada información respecto de las implicancias de estos procesos".

La contaminación atmosférica en las grandes ciudades sigue siendo un problema, pese a las medidas adoptadas. Hay dos factores, "el alarmante incremento en el número de vehículos motorizados y la expansión de la actividad industrial", pero también influyen "un transporte público deficiente, así como la segregación funcional de las ciudades", lo que implica mayor transporte. Además, "el manejo de la contaminación del aire y el agua en las ciudades de la región es particularmente difícil cuando estas concentran grandes conglomerados industriales, que con frecuencia han emigrado de países en que existen mayores restricciones a las emisiones". Falencias institucionales son una de las trabas para mejorar la gestión. Es paradójico que este desarrollo negativo se haya dado paralelamente a un aumento notorio del PBI, cuyo ritmo promedio fue "3.2% anual entre 1990 y 2000 en comparación con 1.0% en la década de 1980".

La CEPAL considera que en los próximos años, "el principal reto será evitar una fragmentación de territorios nacionales y subregionales entre espacios integrados que progresan rápidamente y otros que permanecen excluidos de este progreso". Se advierte sobre la tendencia de traspasar al ámbito municipal —sin mejorar la coordinación horizontal— las políticas de gestión territorial y ambiental, ya que éstas tienen, en realidad, una dimensión nacional y regional. Hay demasiada fijación en las experiencias de municipios ricos y poderosos, que no pueden tomarse como modelo universal. A pesar de su poderío económico, las mayoría de las grandes ciudades, "no disponen de recursos ni posibilidades de manejar por su cuenta los problemas del hábitat". La intervención estatal o regional continuará siendo importante.

Por último, también se indica la necesidad de coordinación vertical y entre sectores, ya que la solución a las problemáticas urbanas exige una visión totalizadora. "El desarrollo territorial, con igual o mayor propiedad que el económico, social o ambiental, no puede entenderse ya en esta región a partir de una simple agregación de políticas locales y nacionales, o del intercambio de experiencias específicas entre localidades. Más bien, requiere de audaces concertaciones que permitan explotar la sinergía potencial de un continente altamente urbanizado, con una experiencia notable en el manejo de temas urbanos y habitacionales, y convertir su rica diversidad en un recurso más que en un impedimento para el progreso de sus territorios y ciudades".

Comentario

Un análisis de estas ideas de la CEPAL requiere comenzar por reconocer que urbanizar no implica necesariamente concentrar la población en ciudades, sino democratizar el acceso a oportunidades y servicios en cualquier lugar de residencia. En la región no han habido políticas en este sentido, pues el proceso de urbanización ha sido relativamente autónomo del desarrollo general con crecimiento del PBI, profundización cuantitativa y cualitativa de la pobreza y cambios en la distribución del ingreso. El debilitamiento de las políticas colonizadoras nacionales y la apropiación privada y depredadora de territorios, son otras caras del fenómeno.

Se afirma que las ciudades medianas tienen potencial para crecer, siempre que se integren a "lo global". Es el proceso de muchas ciudades europeas en décadas pasadas, proceso que contó con fuertes y decididas políticas estatales y supraestatales, subsidios e inversiones en infraestructura y disponibilidad tecnológica y de capital (Johansson y Karlsson, 1990). No parece ser el caso en América Latina. El análisis indica que ciertas ventajas comparativas podrían dar una base para la expansión —integración al sistema de ciudades, infraestructura, calidad de vida, oferta educacional—, pero su desarrollo depende en última instancia de políticas regionales o nacionales, que a su vez se consideran débiles o ausentes.

Otro inconveniente importante es la escasez de espacio. Surge aquí de nuevo la debilidad institucional para ordenar el territorio. Tal vez el mayor problema de gobierno en nuestras ciudades sea la falta, y no el exceso, de intervención de las autoridades. El análisis alude a este factor prácticamente en todos sus capítulos. Estas carencias son de mucha gravedad en el manejo del territorio y del ambiente, pero también en cuanto a la claridad de la titulación de propiedades, factor indispensable para el desarrollo urbano.

Las ciudades no son ajenas a la economía general. Así como tantos estudios demuestran que la gran mayoría de las riquezas mundiales están en manos de pocos habitantes, sería interesante conocer cuánto de la riqueza —territorial, infraestructural, cultural— de nuestras grandes ciudades está en función de los intereses de una minoría. CEPAL advierte sobre estas diferencias y subraya el efecto combinado de los mecanismos de segregación que traslucen algunas políticas, por ejemplo de vivienda, que para bajar costos favorece la localización "de los

estratos bajos" en la periferia. Se comenta que dependen en alto grado de préstamos del exterior, pero no se habla de las condiciones de estos préstamos que suelen limitar con firmeza la posibilidad de acción de las autoridades. Esas condiciones han impuesto determinados niveles de estándar sin consultar las necesidades reales de los futuros usuarios, difícilmente apoyan la utilización de tecnologías alternativas de construcción y menos aún soluciones que tiendan a la autosuficiencia local en cuanto a agua, energía, saneamiento y manejo de residuos.

CEPAL no abre ningún camino hacia estas soluciones, pero anota que los programas actuales son más realistas en cuanto a los estándares iniciales e integran más participación social. ¿Habrá allí espacio para alternativas? No se contemplan tampoco experiencias populares muy importantes y de larga data, como las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Uruguay, ejemplo que está cundiendo en Argentina y es conocido en otros países. Tampoco señala CEPAL que la disponibilidad de territorio para los pobres en las periferias urbanas no es sencilla. Los lugares más atractivos se están destinando a otro producto de la política de no intervención de las autoridades: los "barrios autosuficientes dotados de costosas viviendas, servicios y lugares de trabajo". También entre estos "barrios autosuficientes" deben contarse los procesos de renovación de centros históricos, con la consiguiente elevación de la renta urbana y el precio de la vivienda.

A su vez, ambos desarrollos podrían interpretarse como signos de integración a la red de "ciudades globales", ampliando la oferta de viviendas lujosas para la elite transnacional, precondición para una integración posible. También, la renovación de los centros históricos mejora el grado de atracción turística de las ciudades, especialmente para el turismo internacional, pero implica prioridades diferentes a las de sus habitantes pobres.

Regularizar la tenencia de vivienda y terreno es fundamental para combatir la segregación y romper los círculos viciosos de la pobreza; también "el aumento de los ingresos y del empleo". Cómo puede lograrse cuando la desocupación —incluso en países ricos— está estructuralmente condicionada, cuando la remuneración y la calidad del empleo se derrumban —tal como describe el documento— y cuando la debilidad institucional es tan grande, no se indica.

Se considera la emigración de pobres del campo como un riesgo de empeoramiento de la pobreza urbana, pobres que carecen de servicios y de medios de subsistencia, pues no poseen tierra. Nada se dice de la acción de grupos de la sociedad civil, como el movimiento Sem Terra, importante innovación social que puede significar una apertura hacia el arraigo en el medio rural.

El análisis ve de modo positivo "la alta prioridad que ocupa la infancia como objeto de focalización de la atención de los gobiernos", lo que se contradice con la constatación de que "los tradicionales mecanismos de integración (como) la enseñanza pública, los sistemas de salud pública o, incluso, los lugares centrales de recreación y cultura" se han debilitado. Asistimos a una infantilización y feminización de la pobreza a nivel mundial, y el reforzamiento de los mecanismos tradicionales sería una demostración mucho más evidente de esa "alta prioridad" que una vaga declaración.

El 70% de los habitantes del Cono Sur son propietarios de su vivienda. De todos modos, varían las condiciones físicas de esas viviendas y un porcentaje importante necesita rehabilitación. CEPAL hace una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar a todos los niveles la seguridad legal y los programas habitacionales. No olvidemos sin embargo que la vivienda es un objeto imponible, y a medida que la propiedad de terreno en los asentamientos se regulariza aumenta también la base impositiva municipal. Sin embargo, CEPAL no recomienda la exención impositiva en casos de rehabilitación o autoconstrucción de viviendas, mecanismo de repercusión directa, relativamente sencillo de poner en marcha y controlar.

El análisis parece dar por supuesto que cuando se habla de propiedad se habla de propiedad individual y entonces surge otro aspecto de la regularización de la tenencia: un propietario puede invertir con mayor seguridad, pero también utilizar su propiedad como garantía para obtener préstamos. Esto puede llevar a que los terrenos regularizados para favorecer a casatenientes pobres acaben en manos de los bancos. La tenencia bien puede ser segura si la propiedad es colectiva —permanente reivindicación, especialmente en áreas rurales— o, como en muchos países europeos, si el municipio conserva la propiedad del terreno o por lo menos el control sobre sus posibilidades de transferencia en el mercado, y lo entrega en usufructo.

Se destaca el aumento del desempleo y a esto se suma el aumento de la población en edad productiva, la disminución de la calidad del empleo y el aumento del informalismo. Es difícil pensar que en tal situación de inseguridad los planes de vivienda basados en el ahorro puedan cubrir las necesidades de estos sectores. Más difícil aún es la situación de las mujeres. El número de jefas de hogar aumenta, y a la vez son trabajadoras informales con muy bajos ingresos.

Uno de los signos más visibles de la crítica situación urbana es la gestión ambiental. CEPAL recomienda tareas básicas para mejorarla (agua potable y saneamiento, superar la contaminación y la congestión de las ciudades y reducir la vulnerabilidad de los asentamientos). Son temas muy amplios y generales y tampoco aquí se presentan otras alternativas que no sean un cambio institucional —evidentemente muy necesario— y tradicionales inversiones en infraestructura. Se resalta que el acceso ampliado al agua corriente acarrea mayores problemas de saneamiento, y que el crecimiento económico ha provocado un aumento de los residuos sólidos. No se proponen alternativas ni siquiera del tipo "el que ensucia paga" y lo que es más, CEPAL sostiene que ese crecimiento económico —sin establecer su carácter— que por un lado aumenta los residuos, por otro sería una condición para resolver los problemas. Cabría preguntarse cómo resolver esta contradicción. Impulsar iniciativas renovadoras, como el control local de residuos o efluentes, tampoco es considerado.

CEPAL señala que la prestación de servicios está parcialmente en proceso de privatización. En muchos casos esto no ha funcionado mejor por "la resistencia

de grupos políticos y ciudadanos, en parte debido a una inadecuada información respecto de las implicancias de estos procesos". La última frase es inquietante, pues sugiere la idea de que una información adecuada resolvería parte del problema. ¿Qué es, quién define la adecuación informativa? ¿Una empresa consultora de relaciones públicas? No se especifica tampoco a qué se debía la resistencia de esos grupos, resistencia que llegó a expresiones tan fuertes como el virtual alzamiento de la población de Cochabamba ante el intento de privatización del agua potable.

La contaminación atmosférica es grave. Como causas se indican el automovilismo, empresas transnacionales en busca de legislación permisiva, transporte público ineficiente y segregación funcional urbana. Se comentan ejemplos puntuales exitosos para mejorar el manejo del agua, los efluentes, las excretas y la basura, pero no figura una referencia sistematizada sobre problemas ambientales en ciudades específicas. La debilidad institucional y administrativa vuelve a aparecer como un escollo para un mejor manejo ambiental, y no se habla de más soluciones que la ampliación de infraestructuras tradicionales. Además, hay dificultades evidentes en cuanto a recoger información y sistematizarla, pero de esto no puede culparse a CEPAL.

El tono obligatoriamente generalizador y diplomático de este análisis acarrea ambigüedad. Por ejemplo, se expresa que no han habido políticas adecuadas para aprovechar y orientar los cambios económicos, territoriales y urbanos de las últimas décadas en beneficio de un desarrollo ambiental y urbano más equilibrado, pese a un sostenido ritmo de aumento del PBI —afirmación tan general que resulta difícil discrepar con ella— pero se agrega que para superar la pobreza, la expansión "tendría que situarse entre un 6% y un 7% anual". ¿De dónde sale este criterio? ¿Porqué esos índices llevarían a una superación de la pobreza y no el 3.5, el 8.9 o el 17.23%? Esto recuerda los criterios desarrollistas del efecto de derrame o goteo (trickle down), cuya falta de efectividad está demostrada. Simplemente, no hay ninguna garantía de que un aumento del PBI lleve a una superación de la pobreza, menos aún de que implique menor desigualdad o una gestión urbana y ambiental adecuada.

En el análisis se prevé implícitamente que la segregación a todos los niveles continuará creciendo, y que el territorio se fragmentará más aún en áreas que progresan, vinculadas a inversiones "globales", y áreas excluidas. El remedio es reconvertir al sistema de ciudades, hacerlo atractivo a esos inversores globales y desarrollar "un entorno de mayor habitabilidad, ambientalmente sustentable y socialmente equitativo". Si focalizamos la mirada en el plano local, ¿hasta dónde puede llegar la iniciativa privada —tanto a nivel individual como de organizaciones ciudadanas o grupos de interés— sin que esto vaya en menoscabo de políticas ambientales o de equidad territorial? ¿Hasta dónde puede llegar la autonomía local sin comprometer un desarrollo general equilibrado?

CEPAL insiste en que son problemas nuevos que deben madurar. Es posible. Se sostiene que lo que se está haciendo necesita de mayor articulación regional y coordinación institucional, y que procesos tales como la privatización de servicios han obtenido resultados inciertos pero parcialmente positivos, pero no se aportan pruebas de ello. Tampoco se comentan iniciativas populares si estas no tienen articulación con las de las autoridades, ni se presentan alternativas al modelo de desarrollo actual. Tal vez no se pueda pretender que fuese de otro modo.

Una primera conclusión

El Cono Sur es un área muy extensa y heterogénea, poblada de modo desparejo. Puesto que ocho de cada diez habitantes del Cono Sur habitan en urbanizaciones, es necesario centrar la discusión sobre sustentabilidad en aspectos fundamentalmente urbanos. Además de los típicos problemas ambientales, hay que sumar, así sea como simple mención o referencia, las problemáticas relaciones sociales (inseguridad ciudadana a todos los niveles) y las dificultades para la realización individual (exclusión, falta de perspectivas), componentes de primer orden si hablamos de ciudades habitables. En el área del Cono Sur, podemos resaltar cuatro áreas de carencias agudas:

Vivienda: falta de servicios básicos, asentamientos irregulares en aumento, inseguridad de tenencia, falta de mantenimiento.

Social: pobreza mayoritaria, desocupación estructural y creciente, empleo informal, inseguridad.

Ambiental: falta de agua potable y saneamiento, contaminación atmosférica e hídrica, manejo insuficiente de los residuos sólidos.

Habitabilidad: insuficiente e ineficiente transporte público, escasez de áreas verdes.

La idea de sustentabilidad

El desarrollo sustentable es un concepto manejado a todos los niveles y comprendido de formas también diferentes. Es un marco para la acción, más que un manojo de soluciones listas para aplicar. "Nadie" está en contra de la sustentabilidad; la cosa es qué contenido se adjudica a la idea. A los efectos de nuestro análisis, sustentabilidad es sinónimo de modo de vida sustentable y no necesariamente significa una meta fija y definida, sino procesos económicos y sociales continuados y flexibles.

¿Qué entendemos por ciudad sustentable?

Es un concepto que trasciende las dualidades habituales entre urbano y rural o economía y ambiente; va más allá y apoya las posibilidades de la diversidad, la diferencia y las prioridades locales, en oposición a centralidad y verticalismo. No podemos establecer sus alcances concretos, pero un desarrollo local sustentable repercutirá a escala mayor y menor en territorios cercanos y lejanos (WUS 2000). La sustentabilidad de la economía y del ambiente son aspectos complementarios

y por lo tanto un modelo de sustentabilidad requerirá de complementaciones económico - ecológicas. Quienes sostienen que estos aspectos son opuestos, pierden de vista la escala temporal y confunden economía con competencia en el mercado. Lo que a corto plazo puede parecer contrario a intereses económicos se revela a la larga como una condición indispensable para que éstos funcionen, por ejemplo, debido a la conservación de la biodiversidad o a la reducción del uso de recursos no renovables (WUS 2000). Las metas de la sustentabilidad económica y ambiental son compartibles desde ambos enfoques y unas complementan las otras. En resumen, la sustentabilidad de un lugar podría considerarse su "habitabilidad" en todos los aspectos sociales y económicos.

En términos urbanos, la sustentabilidad apunta mucho más allá del urbanismo tradicional. El urbanismo tradicional ha privilegiado la forma, ha intentado fijar una forma determinada en el espacio y no ha puesto énfasis en el contenido social que llevó a que esa forma cristalizara. La ciudad ha sido considerada una "cosa" modificable por la ingeniería, quitando protagonismo a los procesos sociales desarrollados en su espacio. Se hace necesario comprender las ciudades de otro modo, verlas como un todo más allá de procesos particulares, verlas desde las conexiones que ligan las intensas contradicciones sociales, la problemática ambiental y la redefinición espacial llamada "globalización". Estos fenómenos no pueden comprenderse por separado (Harvey 2000). De otro modo, la ciudad sustentable se perderá en el reino de las utopías.

Detrás de la estructura física de la ciudad queda oculta la comunidad social, su vida cotidiana, sus valores, su cultura, los lazos de familia, las relaciones de clase y personales. Fijar la mirada en la estructura física y perder de vista estos aspectos es un error en el que suele caer la planificación. También es un error creer que la estructura física no juega un papel importante para reforzar o sabotear el desarrollo comunitario (Bookchin 1980). Por ejemplo, cortar una ciudad en tajadas mediante la construcción de autopistas resultará en desgarrones del tejido social de los barrios que atraviesen; construir barrios dormitorio de gran extensión y monotonía resultará en anonimidad, desinterés, creación de guetos y malestar social.

Esto es notorio en nuestras ciudades mayores, pero también se nota en las intermedias. Lejos estamos de que cumplan los criterios de habitabilidad que resume Girardet (1992). Las funciones urbanas "sólo pueden realizarse si la comunicación humana entre los ciudadanos es satisfactoria y auténtica y si la participación es completa, responsable y eficaz" (Max-Neef, 1986). Esto no puede suceder a escala de una gran ciudad. ¿Hasta dónde es imprescindible vivir en ciudades de millones de habitantes? ¿Cuánto espacio utilizamos de las metrópolis en la vida cotidiana? Trasladarse al centro desde un barrio periférico puede resultar más difícil que llegar a una ciudad vecina.

Para Bookchin (1980), una gran ciudad o megápolis niega lo urbano tal como lo conocemos de la historia de la humanidad; es una anti-ciudad donde lo comunitario no puede desarrollarse, ni tampoco una convivencia civilizada. El significado de *civitas* se vacía de sentido. Los barrios se transforman en guetos enemigos y la vida diaria se parece más a una guerra civil de baja intensidad que

a una creación comunitaria. La gran ciudad está al servicio no de la totalidad de sus habitantes, sino del tope de la pirámide política y económica.

Niveles de sustentabilidad urbana

Un análisis de la sustentabilidad urbana debe tomar en cuenta dos conjuntos de aspectos entrelazados. Por un lado, están aquellos vinculados a la relación entre los asentamientos humanos y su ambiente físico y ecológico; por otro, los que refieren a las relaciones sociales entre los habitantes, tales como las posibilidades de convivencia y las formas de explotación económica.

Por lo tanto, las modificaciones necesarias en busca de una ciudad sustentable tienen que generarse en dos niveles: por un lado, en la relación entre la ciudad como un todo y su ambiente circundante; por otro, en la relación a nivel de individuos y familias con el conjunto social y ecológico que forma su hábitat local. Nuestro comentario no pretende cubrir toda esta amplísima temática, sino solamente llamar la atención sobre algunos puntos clave para discutir posibles alternativas. Comenzaremos con algunos aspectos físicos para luego hacer foco en cuestiones sociales.

Suele considerarse la relación entre el hombre y el medio como el control de flujos de alimentos, energía para calefacción y cocina, materiales para viviendas y para la producción de objetos. El término *metabolismo* designa esta relación (Girardet 1992, SEAC 1996). Los flujos existen a todos los niveles entre lo global y lo local; a escala individual, familiar o de asentamientos. Si hablamos de escala urbana, la ciudad recibe estos materiales y los transforma en productos, servicios y vida comunitaria, pero otro producto de la transformación son los residuos poluentes. El manejo correcto de recursos y residuos es una condición de sustentabilidad.

En el actual modelo de desarrollo esto no ocurre. La ciudad —en realidad, los procesos sociales que requieren de la ciudad para su desarrollo— coloniza extensos territorios y ha puesto en marcha vastos mecanismos para obtener materiales y eliminar residuos. O'Meara (1999) establece que las ciudades ocupan solamente el 2% de la superficie terrestre, pero en ellas ocurren el "78% de las emisiones de carbono originadas por la quema de combustibles fósiles y la producción de cemento, y 76% de la utilización industrial de madera en el mundo". Algo así como el 60% del agua utilizada en todo el planeta para consumo humano va, de una forma u otra, a las ciudades. Este consumo crece enormemente y en el siglo XX aumentó 24 veces, mientras el agrícola —pese al intenso desarrollo mundial de cultivos con irrigación— sólo cinco.

Londres necesita aproximadamente 58 veces su territorio para suplir las necesidades de alimento y madera de sus residentes. "Satisfacer las necesidades de cada habitante del mundo del mismo modo que las de los londinenses, exigiría al menos tres Tierras más" (O'Meara, 1999). Este proceso tiene un costo ambiental y social creciente, que puede cuantificarse según el cálculo de la "huella ecológica" que imprimimos en el medio (Wackernagel, 1997; Páez, 2000).

Entre otros autores, Girardet (1992) señala que la sustentabilidad puede alcanzarse solamente si se cierran los ciclos del metabolismo urbano hasta al-

canzar un esquema de funcionamiento de flujo circular. Es necesario controlar y reducir los flujos de entrada y salida de materiales, limitar la colonización del entorno y disminuir el consumo energético. Todo esto no debe —ni tiene por qué— disminuir la calidad de vida de los habitantes; al contrario, puede acrecentarla.

Hay que advertir importantes factores negativos. Uno es obvio: la realidad actual es resultado de un proceso histórico y político y sin reorientarlo no podrá lograrse este objetivo. Otro es la actual infraestructura de sistemas de eliminación, costosos, centralizados, tecnificados, exigentes en mantenimiento y operación y para los cuales —por parte de quienes toman las decisiones y diseñan las políticas— no se piensa seriamente en alternativas. Saneamiento, transporte, etc., se manejan con sistemas lineales y en este esquema de funcionamiento no hay, a la larga, posibilidades reales de cerrar los ciclos metabólicos urbanos. Un proyecto de sustentabilidad exigirá revisar estos sistemas y por lo tanto la forma que ha adoptado la vida cotidiana.

Durante miles de años la ciudad ha sido el espacio adecuado como mercado para la producción, venta e intercambio de productos, como un centro para el comercio y los negocios, como generador de empleos diversos, como centro de ciencia, educación y servicios. Mientras la ciudad dependió de productos locales y regionales para abastecerse, la relación con lo rural fue relativamente directa y fácil de comprender: toda disrupción (sobreutilización de recursos, polución o problemas similares) se evidenciaba inmediatamente. Hoy, sin embargo, las consecuencias de la vida urbana están largamente externalizadas y ya no son visibles del mismo modo. Una ciudad de un millón de habitantes consume diariamente, en promedio, 625 000 toneladas de agua, 2000 de alimentos y 9500 de combustibles, y produce 2000 toneladas de basura sólida y 950 de polucionantes aéreos. En términos económicos parece ser que la ciudad "exitosa" es aquella que mejor ha logrado externalizar sus impactos ambientales y explotar regiones alejadas (Sachs, Loske y Linz, 1998).

La división planificada en zonas de actividad —trabajo por un lado, vivienda por otro, recreación en un tercero y compras en un cuarto— unido a la fe en la tecnología de transportes ha llegado a grado tal que ya no hay una política común para las ciudades. Varias instituciones toman a su cargo problemas específicos, con inevitables consecuencias negativas. Mientras tanto, las demandas de materia prima y energía crecen sin cesar. "Un parásito es un organismo dependiente que vive de los nutrientes de un anfitrión. Es también una imagen de la ciudad de hoy" (Sachs, Loske y Linz, 1998).

David Harvey (2000) compara las ciudades actuales con las de Inglaterra en el siglo XIX y constata que sufren de los mismos problemas de habitabilidad, especialmente en el "mundo pobre". Sin embargo, hasta los siglos XVII o XVIII no era así. Si bien había falta de higiene y población apiñada, una ciudad medieval le parecería a muchos ecologistas contemporáneos "una forma virtuosa de organización biorregional". Aún en 1830 la mayoría de los productos de lechería y agricultura que consumía una ciudad como París "venía de una zona

suburbana relativamente restringida, si no desde dentro mismo de los confines de la ciudad" (Harvey 2000). Agreguemos que en Montevideo en la década de 1950 aún existían tambos a no muchas cuadras de la avenida principal.

En perspectiva histórica, el cambio sobrevino cuando llegó una ola de nuevas tecnologías (técnicas, procesos, organización) generadas por el complejo militar - industrial del capitalismo temprano. Tales olas tecnológicas suelen depender de revoluciones en los medios de transporte y comunicación, y es así como hoy asistimos a la ola de las telecomunicaciones. Esta dinámica rompe las barreras bioregionales, espaciales y temporales existentes mediante procesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, que son formas de adecuación espacial para aumentar la acumulación capitalista. En la visión de Harvey la acumulación ocupa el lugar central y la acumulación no toma en cuenta aspectos de sustentabilidad (Harvey, 2000).

Caminos de alternativa para el futuro del Cono Sur

Constatamos más arriba que la situación de nuestro hábitat urbano es grave, va en contra de criterios de sustentabilidad y ha significado una degradación social lamentable. Por otra parte, nuestros gobiernos han firmado diversos acuerdos ambientales, tales como los de Rio 1992, y por lo tanto estarían comprometidos en la búsqueda de un desarrollo sustentable. En consecuencia, las ideas sobre el futuro urbano de nuestros países deben orientarse hacia esa meta. Esas ideas pueden resumirse en dos vertientes: una, llamémosle tradicional, consideraría que el remedio a los problemas existentes puede darse con cambios menores en las reglas de juego y los principios de planificación, a cargo de los actores sociales y políticos actuales; otra, llamémosle alternativa, implica cambios generales en la relación de la sociedad con su ambiente y por lo tanto cambios en la propia institucionalidad. Como ejemplos de la vertiente tradicional ya revisamos más arriba los planteos de CEPAL y presentaremos una iniciativa de la Unión Europea. En cuanto a la alternativa, la ubicamos dentro del marco del proyecto Sur Sustentable 2025, que analiza las opciones de sustentabilidad en el Cono Sur hacia esa fecha, partiendo de una serie de metas y analizando caminos posibles para alcanzarlas.

Cono Sur urbano en el año 2025

Según la ONU (United Nations, 1998) alrededor de 2006 la mitad de la población mundial, o sea unos 3200 millones de personas, habitarán en ciudades. Para el horizonte temporal considerado, en el Mercosur las proyecciones establecen un crecimiento cercano al treinta por ciento. Salvo algún factor que no podemos imaginar —y de acuerdo a la tendencia histórica— nada permite suponer que ocurran variaciones de distribución considerables hacia 2025. Una extrapolación daría entonces 290 millones de habitantes con una población urbana de 230, es decir, se mantendría a grandes rasgos la proporción actual de cuatro a uno (80% urbano, 20% rural).

Tabla 6. Cono Sur. Proyección sobre población en 2025 (en miles)
Fuente: extrapolación y promedio según cálculos de Global Statistics y IADE
*Brasil Sur: 13.12 % de la población del Brasil en 2000

País	Población	Pob. Urbana (77%)	Densidad en 2000	Densidad en 2025
Argentina	46000	35420	13.6	16.6
Bolivia	12000	9240	8.2	12.8
*Brasil Sur	27300	21021	24	24.9
Chile	19600	15092	20.4	25.9
Paraguay	9500	7315	14.3	23.4
Uruguay	3900	3003	19.3	22.3
TOTALES	118300	91091	16.6	19.2

En el Cono Sur habría entonces unos 118 millones de habitantes, de los cuales 91 millones vivirían en ciudades (Tabla 6). Chile habrá pasado a ser el país más densamente poblado, superando a Brasil Sur; Paraguay acrecentará significativamente su densidad y Bolivia y Argentina continuarán con sus promedios relativamente bajos. La medida para la región será cercana a la que hoy muestra Uruguay: algo más de 19 habitantes por kilómetro cuadrado.

Siempre que el actual modelo socioeconómico no se modifique, la población continuará siendo heterogénea, con fuertes diferencias en el estándar de vida y muy segregada espacialmente. La pobreza en términos económicos continuará creciendo, ya que ningún indicador apunta en la dirección contraria y la tendencia es mundial. Tal vez continúe generándose cierta mejoría relativa del estándar material medido en necesidades básicas insatisfechas en zonas urbanas.

La evolución del desempleo en la década pasada y lo que ha sucedido en los últimos dos años implicaría un porcentaje de desempleo crónico. Si bien no significa que los desempleados año tras año sean las mismas personas, parte de ellas quedarán marginadas de la economía formal de modo definitivo. Además, la calidad del empleo ha caído así como el poder de compra de los salarios y, en la competencia por ofrecer ventajas comparativas, es probable que siga disminuyendo.

La ciudad del 2025 tendrá por lo menos uno de cada diez habitantes —probablemente más— económicamente activos sin ningún ingreso salarial, ni formal ni informal. Por supuesto, pueden ocurrir cambios inesperados a nivel mundial o regional, pero si esos cambios no significan una fuerte reversión del proceso actual de concentración de la riqueza y exclusión social, una visión más optimista escasamente se justifica.

Cuántos empleados dependerán de trabajos informales, cuántos serán asalariados por debajo de la línea de pobreza, cuántos serán precarios o eventuales es imposible de imaginar. Sí puede afirmarse que un alto porcentaje de la población estará fuera de las redes sociales del Estado del bienestar —en proceso creciente

de desmonte y privatización— o en sus límites. Sostener que hoy se está construyendo aceleradamente una sociedad para dos tercios o tal vez un tercio del conjunto social, no parece descabellado o distópico. Partir de una sociedad de la exclusión ya cristalizada es otro presupuesto para imaginar al Cono Sur en 2025.

Las clases medias y altas continuarán aumentando el consumo de materiales, recursos y energía; consecuentemente aumentarán los impactos ambientales y la generación de residuos. A su vez, la dualidad económica seguramente mantendrá (o aumentará) los niveles de violencia urbana. Todo indicaría que la segregación espacial se mantendrá, con la marginación de los más pobres hacia las áreas de peor calidad ambiental de las ciudades, y habría un continuo aumento de los márgenes peri-urbanos en las metrópolis.

De acuerdo a la creciente infantilización y feminización de la pobreza, su consecuente reproducción y ampliación, y el empobrecimiento y reducción de los servicios de educación y salud, tendremos un buen porcentaje de población con menor educación y mayor vulnerabilidad que hoy. Su acceso al empleo estará limitado por estos factores, y por tanto también lo estará su acceso a bienes de consumo según los mecanismos del mercado. En el futuro, la supervivencia de las mayorías probablemente dependa de ingresos generados por mano propia.

Hacia la sustentabilidad por la vertiente tradicional

En la literatura consultada se sugieren aperturas al futuro. CEPAL (1998) advierte que la tradicional planificación analítica apuntaba a diseñar un plan regulador, modelo que ha demostrado insuficiencia para gestionar el crecimiento de la ciudad, y que hay que tomar otro rumbo. No se trata de abandonar toda planificación, sino de abandonar "la idea de poder controlar todos los aspectos del desarrollo urbano y de la construcción de la ciudad, para en cambio adoptar una perspectiva de gobierno o gobernabilidad".

Según este punto de vista, hay que descentralizar y gestionar la ciudad "sobrepasando la actitud del día por día, de lo puntual, de la intervención de urgencia", adoptando un plan estratégico. Este plan "tiene que ser llenado de contenidos específicos y de acciones concretas". La misión de las autoridades es "estimular, orientar y coordinar las acciones de los diferentes actores" y lograr consenso, llamado aquí "gobernabilidad" (CEPAL, 1998).

Otra tendencia, relacionada con ésta, es planificar la ciudad desde el nivel local - municipal, incluyendo en lo ambiental los factores sociales. Las organizaciones civiles (ONG, empresas y otras) participan junto a las autoridades. Un aspecto interesante es la cooperación internacional ciudad - ciudad para apoyar emprendimientos de este tipo, respaldada desde las Naciones Unidas (UNCHS/PNUMA, 1997). En tiempos de reducción drástica de los programas de cooperación para el desarrollo, las iniciativas ciudad - ciudad no podrán sustituirlos, pero abren una posibilidad, si bien mucho más débil, tal vez menos rígida.

Planes con "perspectiva de gobernabilidad" o con iniciativas locales implican, por necesidad, mecanismos más o menos espontáneos de generación de pro-

puesta. Las autoridades coordinan y en última instancia confían en alguna "mano invisible". Es decir, en el mejor de los casos ejercerían una función de control; en el peor, su tarea sería coser parches propuestos localmente. No entendemos cómo la espontaneidad podría ser un factor de cambio hacia la sustentabilidad —consecuencia de este planteo—, cuando se habla por otro lado de que la problemática actual depende en gran medida de debilidades administrativas. Para lograr cambios en el futuro le falta, tal como falta en la realidad política actual, una visión de conjunto sobre todos los aspectos de la vasta y aguda crisis urbana.

Cabría pensar que, si estos nuevos planes no impulsan un desarrollo alternativo, la crisis seguirá. Se confía en los llamados actores, pero sería un riesgo suponer que esos actores están en pie de igualdad y comparten el mismo escenario. Esto no es así, simplemente. Sin objetivos más o menos claros, la única ley aplicable sería la ley del más fuerte. Otro riesgo existe en que a nombre del localismo y la caducidad de los discursos totalizadores se prescinda de políticas de carácter general. Puede suceder que municipios débiles compitan entre sí "a la baja" para atraer inversiones, sacrificando aspectos ambientales y sociales, una tendencia existente y reforzada por exigencias de poderosísimos actores, como por ejemplo las empresas transnacionales detrás de la Organización Mundial de Comercio.

De todos modos, algunos proyectos puntuales concretos pueden lograr resultados positivos y mejorar la calidad de vida y el desarrollo social de determinado grupo. Se han realizado proyectos a nivel de ciudad, según el espíritu de la Agenda 21, con buenos resultados (E&U 1998 y 2000). Sin embargo, la profundidad y extensión de la problemática social y ecológica supera con mucho los límites locales y si bien toda solución va innegablemente a tener una expresión espacial local, no puede perderse de vista su necesaria interrelación con un ámbito mayor. Deberían enmarcarse consecuentemente en un planteamiento muy claro de sustentabilidad general.

También en la vertiente tradicional puede considerarse una iniciativa de la Unión Europea. Las ciudades de la Unión adoptaron la "Charter on European Sustainable Cities" en 1994, luego de un período de planificación y análisis, en base a las recomendaciones de la Agenda 21 (Mega 1996). La sustentabilidad se definió más como un recorrido que como una meta, y no podrá alcanzarse sin equidad social y sustentabilidad económica. Ambiente saludable, cohesión social, eficiencia económica y un consenso general, serían los pilares de la sustentabilidad en Europa, pues según este planteo las ciudades deben ser atractivas para la gente y para el capital inversor. Fue advertido que la planificación local no puede olvidar aspectos globales: el Norte rico tiene el 25% de la población mundial y consume el 75% de los recursos —otras fuentes sitúan estos datos en 20 y 86%—, y es imposible mantener esta relación si se pretende un desarrollo sustentable. Un aumento del 50% del nivel de vida en el Sur significaría un 15% de disminución en el Norte, y esto debería realizarse. Se intentó también establecer criterios de medida de la sustentabilidad, relacionados con la búsqueda de una nueva definición de progreso humano (Mega, 1996).

Tal vez la Unión logre un mejoramiento de los niveles de sustentabilidad recorriendo este camino. En el Cono Sur partimos de otras bases y nuestra realidad es muy diferente. Si miramos lo institucional, bastaría recordar que de los cuatro presidentes firmantes del acuerdo fundacional del Mercosur —Tratado de Asunción— tres han sido juzgados por corrupción y sobre el cuarto recayeron fuertes sospechas; si comparamos las economías, toda América Latina participa en el mercado mundial con menos de un 5%.

Además, la Unión cuenta con normativas generales sobre el ambiente, programas coordinados de desarrollo urbano y un sistema de control para que se cumplan; en el Mercosur —la única de nuestras instituciones que podríamos en cierto modo comparar con la UE— estos acuerdos o directivas no existen o, si lo hacen, no se cumplen ni ningún organismo lo controla. La falta de democracia es común a ambas instituciones, pese a que en la Unión Europea hay un parlamento consultivo que refleja la voluntad de los electores y en el Mercosur se han desarrollado algunos foros de discusión.

Si bien en la Unión Europea se advierten problemas de discriminación y marginación, de dificultades económicas y disparidades regionales, en el Mercosur domina la extendida miseria, desocupación y retracción de mercados, falta de inversiones y aguda exclusión territorial y social. Poco hay en común entre nuestros enclaves urbanos donde rigen las leyes del capital transnacional, la tecnología de punta y la imagen de modernidad de la industria cultural, y la población marginada que los rodea, afectada por carencias de todo tipo, más o menos abandonada a sus propias fuerzas.

Una sociedad de alto desarrollo cuenta con un patrimonio bien consolidado y cada ciudadano nacido en ella, simplemente por su pertenencia, recibe una enorme herencia social, institucional e infraestructural. Si la sociedad de origen, en cambio, no cuenta con una consolidación similar, ya desde la partida hay desventajas notorias. Es nuestro caso. Sumémosle a eso un capital financiero en números rojos (deuda externa impagable), un descuido agudo del capital humano e institucional, la enajenación de los recursos del patrimonio natural o su degradación, y la desventaja será mayor aún.

Tenemos dudas muy fuertes de que por el camino actual se llegue a un desarrollo sustentable. Aún aplicando sistemáticamente los principios de la Agenda 21 —para lo que no vemos condiciones ni herramientas políticas— éste objetivo parece no existir en la discusión pública. Ya desde la superficialidad de este corto análisis puede advertirse que difícilmente un acuerdo sobre ciudades sustentables en el Cono Sur tendría andamiento más allá del papel.

Hacia la sustentabilidad por la vertiente alternativa

Las perspectivas de vida para la mayoría de la población del Cono Sur forman un cuadro asimilable a una circunstancia de posguerra en territorio ocupado. Construir otra realidad en veinticinco años, a partir de estas bases, implica priorizar lo más elemental para lograr la supervivencia física. Al mismo tiempo, habría

que iniciar un proceso de construcción de identidad para resistir a los ejércitos de ocupación. Si hablamos de alternativas, pensamos en utopías. En parte es irremediable, en parte necesario, pero no es lo más interesante. Apostar a una alternativa es apostar a un cambio de paradigma y por lo tanto el nudo de la cuestión es establecer cuáles son los puntos de contacto que harán el puente entre los dos paradigmas. Allí reside lo fermental, y por eso elegimos hablar de procesos que podrían comenzar hoy, con la mirada puesta en Sur Sustentable dentro de un cuarto de siglo.

En el plano general, si pensamos el territorio como bioregiones, se necesitarán acciones muy conscientes de conservación, transformación tecnológica y organización de transportes o servicios, que enmarquen a aquellas de alcance local. Toda propuesta de cambio urbano tendrá que ser lo suficientemente flexible como para no chocar con intereses bioregionales. Una de las convicciones básicas de este trabajo es que las autoridades quieren sacarse de encima todo lo que sea políticas sociales, pero no pueden —a riesgo de perder toda credibilidad— dar la espalda a las necesidades de las mayorías.

Detener el crecimiento de las megápolis. En el Cono Sur nos enfrentamos a problemas de escala: en un extremo hay pequeños pueblos dispersos; en el otro, aglomeraciones de millones de habitantes. El tamaño de ciudades como Santiago o Buenos Aires, conglomerados urbanos que siguen en crecimiento, escapa a condiciones reales de sustentabilidad y genera amplias distorsiones territoriales. Por lo tanto, una de las primeras metas a considerar en un modelo alternativo es frenar ese crecimiento, balancear en el territorio la distribución de ciudades de pequeño y mediano tamaño, y ajustar las estrategias urbanas a otras que potencien las ciudades pequeñas y el medio rural.

Al mismo tiempo, las ciudades deben ser más sustentables. En este caso existen diferentes estrategias, algunas complementarias, que incluyen cambiar el volumen y la calidad de los flujos de insumos, reducir la apropiación de recursos naturales, mejorar la eficiencia interna, ruralizar algunos aspectos urbanos, etc.

Regular los espacios periurbanos. Las ciudades del Cono Sur en varios casos poseen un amplio ambiente peri-urbano que no sólo alberga una alta población, sino que ofrece múltiples problemas ambientales. Por lo general esas áreas se encuentran por fuera de tareas enérgicas de regulación y planificación. Por lo tanto, un modelo alternativo debe incorporarlas para su gestión social ambiental, y considerarlas funcionalmente parte de las ciudades que rodean. Es necesario repensar los límites entre los espacios urbanos y los rurales.

Quebrar la barrera urbano - rural. La oposición entre la ciudad y los ambientes no urbanos se debe modificar, y en especial la concepción que da como un hecho que los sistemas urbanos son completamente independientes de las zonas rurales. Para ello es necesario quebrar la barrera entre el campo y la ciudad. La sustentabilidad de las ciudades aumentaría introduciendo actividades de tipo rural o semirrural dentro de sus límites y permitiendo así niveles de autosuficiencia

alimentaria, de acceso al agua, de limpieza de aire, de reciclado de residuos. No es imposible, y existen ejemplos de formas de ocupación del territorio que difieren en mucho de lo habitual entre nosotros. "De las 15 ciudades más grandes de China, 14 tienen sus propios cinturones agrícolas y son prácticamente autosuficientes en cuestión de alimentos". Beijing, Shanghai, Tianjin, Shenyang, Wuhan o Guangzou se abastecen de casi todo lo necesario en su zona agrícola, "que se mantiene fértil con los deshechos humanos. Las ciudades son compactas, con la idea de dejar el máximo espacio posible para tierras de cultivo". Entre el 60 y el 80% del territorio administrativo de las ciudades es su anexo rural o *xian*. La industria se localiza deliberadamente lejos de estas tierras (Girardet 1992).

El modelo *xian* podría inspirar soluciones relativamente fáciles de aplicar en ese sentido y puede ser aplicado a grandes ciudades. Un punto de partida es la experiencia concreta del incipiente movimiento de agricultura urbana que funciona en todas las grandes ciudades del Cono Sur. Como comparación, en La Habana el 8% de la tierra de la ciudad está cultivada (UAN 2001). La generación de un movimiento de hortelanos autosuficientes ha existido antes, por ejemplo en la Europa de la primera posguerra; hay también estudios sobre la factibilidad productiva de pequeñas extensiones y hay conocimientos agrícolas entre grandes sectores de la población.

Sería necesario apoyar esas iniciativas con instancias educativas y de minicréditos, tal vez favorecer soluciones cooperativistas o de propiedad común. La experiencia demuestra que la extensión de un campo de fútbol, explotada con métodos de agricultura orgánica e intensiva, puede sustentar las necesidades de cinco familias, permitir el reciclaje de sus excretas e incluso dar espacio para viviendas. La huerta generaría autoempleo y autosuficiencia alimentaria con una inserción mínima en los mecanismos de mercado y puede alcanzar, total o parcialmente, el abastecimiento autosuficiente de energía y agua. De esta manera, los ambientes peri-urbanos podrían además ser cinturones de huertas en las hoy tristes y desarticuladas periferias, ofreciendo un recurso fundamental para el metabolismo urbano y mejorarían acentuadamente los aspectos sociales de la sustentabilidad.

No se trata de una solución universal, sino de una más entre otras soluciones. Tampoco sería económica y socialmente defendible promover la transformación de toda la población en hortelanos. Pero es importante generar impulsos: la propia evolución, si el conjunto social hace suyo el proyecto, les dará forma propia. Tal vez en un futuro que no podemos calcular, la mayoría de la población quiera tener, de un modo u otro, acceso a extensiones de tierra cultivable.

Reconvertir la infraestructura existente. La tradicional infraestructura en las ciudades seguirá funcionando mientras sea necesaria, pero es importante reconvertirla. Partes de esa infraestructura pueden reutilizarse. Por ejemplo, en vez de extender la superficie construida pueden adaptarse los edificios mediante reformas y reciclaje, revitalizando la ciudad económicamente, integrando indus-

trias limpias con viviendas, y conservando y ampliando las áreas verdes que dan espacio para animales, "reducen la polución del aire, mejoran la situación del agua, y pueden ofrecer tanto oportunidades recreacionales como, a veces, producción agrícola" (Sachs, Loske y Linz, 1998).

Otro camino de transformación podría comenzar por las viviendas privadas. Un importante porcentaje de la población es dueña de su vivienda, y en la mayoría de los casos, ésta fue autoconstruída. Muchas de estas propiedades podrían transformarse en unidades que tiendan a la autonomía sustentable. Si la regularización de los asentamientos pasa por otorgar títulos de propiedad, como sugiere CEPAL, debería impulsarse que esas propiedades abarcaran un área de terreno agrícola, o que tuvieran acceso a áreas agrícolas comunitarias. El déficit de saneamiento, agudo en muchos casos, podría resolverse de forma adecuada con soluciones individuales que permitan el reciclaje, lo que contribuiría a cerrar los ciclos metabólicos y proporcionar abono a las huertas y espacios verdes. Las inversiones necesarias serían mucho más modestas que si se aplican soluciones de infraestructura tradicional.

También habría que pensar en cómo disminuir las necesidades territoriales y locativas de las unidades de producción industrial o de servicios, sin romper su arraigo en la sustentabilidad local, y cómo combinar un empleo —quien lo tenga— con las tareas prácticas de la sustentabilidad, adoptar un papel doble como asalariado y productor de sustentabilidad en nuevos ámbitos agrourbanos.

Uso del espacio y distritos. La mayoría de las acciones necesarias para la supervivencia diaria, a nivel individual y familiar, utilizan espacios más o menos reducidos y significan desplazamientos relativamente limitados. Una administración sustentable del territorio debería partir de ese nivel cotidiano común a todos, de la producción del alimento y el procesamiento de los residuos. Desde que las ciudades comenzaron a crecer rápida y acentuadamente, surgieron teóricos del urbanismo que propugnaron alternativas. En la obra de muchos arquitectos y planificadores aparecen proyectos de urbanizaciones ideales, en busca de mejorar la sustentabilidad y el nivel de vida de los habitantes. Peter Hall cita y comenta varias de estas iniciativas (Hall 1997).

Mejorar la distribución de núcleos urbanos. John Friedmann (1996) continúa esta corriente de pensamiento y propone como modelo la urbanización modular para un "desarrollo agropolitano". Modelos similares han sido propuestos por muchos teóricos e incluso se han aplicado en la práctica con mayor o menor suerte. Friedmann parte de que algunos servicios son indispensables y deben arraigarse a escala local, y sugiere que se reúnan en forma modular. Los módulos serán la base de la organización del territorio y pueden ser creados en cualquier zona rural o suburbana densamente poblada. Serían unidades autogobernadas de unas diez a quince mil personas y con una superficie de 10 a 15 kilómetros cuadrados. Habrá un distrito central, accesible a pie o en bicicleta en un máximo de veinte minutos. Cada uno de esos distritos tendrá instalaciones y servicios

similares: un mercado cubierto y uno al aire libre, oficinas distritales, locales para reuniones públicas, escuela primaria y secundaria, servicios básicos de salud, instalaciones deportivas, un centro de gobierno, servicio de correos y telecomunicaciones, policía, terminal de transportes, planta de tratamiento de agua, locales para uso comercial o industrial y, eventualmente, viviendas para el personal empleado.

Los módulos estarán interconectadas por caminos firmes, con sendas separadas para vehículos motorizados y los de tracción animal, bicicletas, motos, jinetes o peatones. La energía solar será utilizada en la mayor extensión posible en todos los edificios públicos y privados. A lo largo de los caminos pueden establecerse pequeñas industrias. Estas unidades pueden repetirse en el territorio, con todas las adecuaciones locales y biorregionales necesarias. Su primer impacto será una "dramática elevación del nivel de vida" (Friedmann 1996). Esta elevación vigorizará el mercado interno y permitirá ampliar el margen de maniobra para una vinculación selectiva al mercado global.

Uso del espacio a distintos niveles. La realidad muestra que las ciudades, especialmente las mayores, presentan un panorama heterogéneo. La segregación económica y espacial es un hecho, y cada ciudad es en realidad un conjunto de unidades. Cada fracción de ciudad —llámesela barrio o pueblo conurbado— tiene rasgos de identidad propia. Deberíamos asumir esta división y pensar los sectores en cierto sentido como unidades urbanas en sí mismas. Estas unidades menores podrían desarrollar metas de sustentabilidad, autosuficiencia y autogobierno —en el marco de un esfuerzo común— para que la ciudad-todo adquiera otra identidad, se transforme en una nueva polis o, en palabras de Bookchin, en "un colectivo formado de colectivos" (1980).

Tanto a ese nivel local, como para toda la ciudad, un objetivo a tomar en cuenta es preservar el sentido comunitario y democratizar la participación política local (autogobierno) y regional. En cada lugar hay una historia, una geografía y una cultura expresadas en un conjunto de redes, flujos y procesos interactuantes a nivel familiar, vecinal, distrital y de relaciones de poder. Cada uno de esos aspectos se intersecará con las iniciativas hacia la sustentabilidad (WUS 2000).

No siempre será necesario crear módulos agropolitanos desde cero. En muchos casos sería cuestión de completar lo existente mediante la adjucación de terrenos en usufructo o propiedad y la adopción de medidas administrativas para generar los servicios. Podría también pensarse en desarrollos parecidos en áreas definidamente urbanas, orientando los actuales impulsos de descentralización municipal en esa dirección hacia un "colectivo de colectivos".

Una apreciación preliminar de las posibilidades en el Cono Sur muestra varias zonas donde este desarrollo sería posible a partir de lo ya existente. También es factible, con inversiones locales moderadas, propiciar este desarrollo en la periferia de las doscientas ciudades mayores. En las vastas zonas de población dispersa, la cantidad de habitantes de un módulo podría ser —por necesidad— mucho menor que la propuesta por Friedmann. Un módulo podría desempeñar funciones de centralidad local

para una red de otros módulos, por ejemplo con servicios de educación o asistencia médica fácilmente accesibles mediante un sistema de transporte adecuado. Hay que adensar y dispersar al mismo tiempo, urbanizar lo rural y ruralizar lo urbano.

Revalorización del tiempo. Partamos también de la consideración del tiempo como recurso no renovable. Un centro subregional debería ser asequible de modo que en medio día fuera posible ir allí, realizar el trámite necesario y regresar al lugar de vivienda. Un centro regional, para cubrir necesidades más especializadas debería permitir el mismo desplazamiento en un marco de 24 horas. No se trata de eliminar aeropuertos y autopistas, pero sí de disminuir su utilización al mínimo y organizar el territorio de modo de romper el actual modelo hegemónico. En cada nivel del sistema de ciudades, en cada escala de aglomeración, se apostará a la sustentabilidad de modo consecuente y democrático.

Potenciar la accesibilidad y el transporte. La jerarquía de ciudades debe evidenciarse mediante servicios y posibilidades de acceso. En el transporte se buscaría desfasar la dependencia del petróleo todo lo que sea posible. Para el transporte a distancia subregional podrían establecerse redes donde corran trenes livianos o tranvías propulsados por electricidad, motores de combustible alternativo o por qué no vapor, que sustituyan al automóvil con eficiencia. Eficiencia no tiene por qué ser sinónimo de velocidad.

La enorme extensión territorial del Cono Sur plantea desafíos importantes, pues la integración depende de transporte conveniente y accesible. Las redes de transporte se adaptarán a la integración regional, una adaptación sensible a administrar el tiempo y la velocidad, no a la competencia y las tasas de ganancia. En algunos casos será aplicable el transporte fluvial o marítimo, más lento pero menos agresivo ambientalmente, o líneas de ferrocarril tradicionales (de velocidad limitada). Quién sabe si en ese marco los trenes de alta velocidad y el tráfico ininterrumpido de aviones a reacción serían deseables.

No hay que temer que la población se concentre. Si el Cono Sur alcanzase la densidad de población de la India o de Holanda, estaríamos hablando de 1500 o 2500 millones de personas en 2025, pero se tratará de menos de 120. Lo importante es que todos los habitantes agropolitanos tengan acceso a bienes y servicios, a vivienda y alimento, a integración social, y que lo hagan de modo sustentable.

Ciudades más allá de fronteras. También es posible recolonizar el territorio, ya que hay extensas regiones con población escasa. Debería partirse de un análisis histórico de las vías de comercio que han existido por cientos de años. El establecimiento de fronteras políticas o administrativas cortó canales de intercambio regional y la revitalización de estas rutas llevaría a reintegrar economías que alguna vez fueron autónomas, factor de atracción para asentamientos. Las fronteras políticas perderán importancia. En el Cono Sur hay varios casos de ciudades gemelas a ambos lados de fronteras provinciales o nacionales, que funcionan como mitades disociadas. Un centro regional no tiene por qué estar en la misma división político administrativa que la población a la que sirve y si pensamos en términos de biorregiones la importancia de las fronteras disminuye aún más.

Planificación territorial. Es necesario recuperar la planificación tanto urbana como territorial, y hacerlo incluyendo una perspectiva regional. En el modelo Sur Sustentable 2025, por razones de interés común, algunas zonas serán objeto de conservación; otras, se dedicarán a producción especializada. La organización de los asentamientos humanos deberá adaptarse a este objetivo. Aún podría pensarse en desalentar asentamientos en determinados territorios, pero eso no se haría como hoy por medio de la exclusión económica sino generando factores de atracción en otros lugares. Del mismo modo habrá que actuar ante los factores de riesgo llamados "naturales", que no lo son si no nos exponemos a ellos.

El desarrollo y la revitalización regional implica un debilitamiento consciente de las aspiraciones centralistas, nacionales o globales, hoy hegemónicas. Estas aspiraciones han llevado a urbanizar por vía administrativa, colonizar en respuesta a intereses estratégicos de control de territorio, población y recursos. Por ejemplo, un destacamento militar o poblaciones creadas para la explotación de un recurso determinado (minería, madera) o como centro de servicio para medios de transporte, son a la vez avanzadillas de un proceso de urbanización que cae en el vacío si su única causal de existencia desaparece. Sin anclaje regional, sino al servicio de un poder central, cuando se acabó el interés muchos asentamientos desaparecieron o se transformaron en zonas deprimidas con severos problemas sociales.

Habrá además que debilitar otra forma de control globalizador, el manejo financiero. Existe un movimiento creciente de transacciones sin moneda o en base a monedas locales. Incluso entre industrias y negocios se han creado redes de transacciones contables para el intercambio de productos y servicios, saltándose el pago monetario (Strohalm 2001). La realidad actual obliga a transacciones sin dinero y así vemos que gobiernos centrales y locales en el Cono Sur implementan pagos en tickets de alimentación, vales, bonos, o aceptan servicios en pago de deudas impositivas. Por otra parte, una economía local facilita el trueque y esto debería desarrollarse ampliamente.

Autonomía regional y sustentabilidad

El camino hacia la sustentabilidad podría arrancar hoy mismo desde varios frentes. Es el caso de los territorios excluidos, las barriadas espontáneas, los pequeños poblados, los barrios formales deprimidos y las zonas periurbanas. Todos estos tipos de asentamiento son, en general, considerados "un problema más" por las autoridades. A este nivel debería pensarse en abrir posibilidades masivas para cultivar huertas autosuficientes. Una población sin medios económicos, sin acceso a un mercado de trabajo cada vez más reducido, sin viviendas, podría hallar así un camino para reorganizar su inserción social. Los módulos agropolitanos y unidades familiares de producción dan una base de agricultura de susbsistencia y sustentabilidad ambiental, pero estarán enmarcados en la

realidad bosquejada en los estudios sectoriales del programa Sur Sustentable 2025. En estos estudios se presentan, por ejemplo, posibilidades de producción y consumo energéticos que podrían modificar algunos aspectos del modelo.

En regiones aptas para cultivos bioenergéticos deberían reforzarse las posibilidades locativas de centrales de acopio y distribución de energéticos hacia otras regiones. Del mismo modo, el aporte complementario desde el exterior de la región permitiría asentamientos en zonas de producción energética deficitaria o condiciones climáticas hostiles, donde los módulos podrían estar "bajo techo", si se considera necesario que esas zonas sean pobladas.

Las necesidades de conservación de la biodiversidad, para la que se destina la mitad de la superficie total de las regiones en la iniciativa Sur Sustentable 2025, podrían marcar otras reglas de juego para los asentamientos. Tal vez convenga reducir el área de los mismos y el número de habitantes. Habría que pensar cuidadosamente la red vial y cómo funcionarían los sistemas de transporte, para no afectar ni la calidad de vida y el acceso a servicios, ni las características de biodiversidad en zonas especialmente sensibles. Aún podría pensarse en desalentar los asentamientos de población en determinados lugares objeto de protección, pero las mismas tareas de conservación generarán posibilidades de trabajo y por eso necesidades habitacionales.

Actividades de producción extensiva, como la ganadería o la agricultura, necesariamente llevarán a otras adaptaciones. Sin embargo esto no tiene por qué significar campos vacíos, pues la producción orgánica -opción de la propuesta- implica mucha mano de obra. Asimismo, hay regiones con población escasa y áreas posibles de ser utilizadas más allá de necesidades de conservación, como la Patagonia argentina o el Chaco paraguayo. Debería partirse de un análisis histórico de las vías de comercio que han existido por cientos de años. El establecimiento de fronteras políticas o administrativas cortó canales de intercambio local y regional, como muestra el ejemplo de Argentina que integra este volumen. La revitalización de estas rutas llevaría a reintegrar economías que alguna vez fueron autónomas, factor de atracción para asentamientos.

Definitivamente, el núcleo de nuestra propuesta es frenar el desarrollo de las ciudades en las condiciones de hoy, y cambiar el rumbo del mismo. Si bien la industria y la ciudad se necesitan mutuamente, hay que repensar el tipo de desarrollo industrial. Una posible solución es dispersar la producción en unidades pequeñas, algo así como módulos industriales. En algunos casos convendrá mantener el lazo entre industria y ciudad tradicional, con menor densidad y bajo condiciones de estricto control; en otros podrá alentarse la localización de modo que los transportes se minimicen. Tal vez, cada subcentro en cada región deba tener un parque industrial, así como la periferia de los módulos agropolitanos puede alojar industrias ligeras y limpias.

Por necesidades de autonomía regional se necesitarían ciudades con servicios altamente especializados, por ejemplo negocios o finanzas internacionales, alta medicina o investigación. Estos servicios exigen una pirámide de especializaciones de menor grado y será necesario mantener condiciones que puedan generarlos. No es necesario que sean ciudades tradicionales; el papel puede desempeñarlo una red de urbanizaciones menores muy bien interconectadas, áreas agropolitanas en vez de densos distritos con rascacielos y masas de empleados que los llenan y vacían una vez por día. En muchos países hay experiencias fructíferas en este sentido, por ejemplo en torno a campus universitarios, y sería posible adaptarlas a metas de sustentabilidad.

A un nivel aún mayor, no sería impensable fusionar urbanizaciones, lo que de hecho se da hoy malamente por complementación competitiva. Por ejemplo, Montevideo - Buenos Aires o Santiago - Valparaíso podrían transformarse en extensas zonas agropolitanas de alta especialización, organizadas modularmente, con una densidad de población sensiblemente menor que hoy, bajo condiciones de sustentabilidad. Esas dos "capitales" podrían ser las grandes puertas de contacto del Sur con el mundo, una al Atlántico y otra al Pacífico. Si el comercio extrarregional se adapta a la sustentabilidad y es selectivo, gran parte de los flujos actuales (por ejemplo, entre filiales de la misma empresa) perderá razón de ser, con la consiguiente ganancia ambiental.

Otras fusiones pueden darse en las fronteras, ya que en la nueva organización territorial éstas perderán importancia. Actualmente, en el Cono Sur hay varios casos de ciudades gemelas a ambos lados de fronteras provinciales o nacionales, que funcionan como una unidad pero en mitades disociadas, por ejemplo en la frontera entre Brasil y Uruguay. Un centro regional no tiene porqué estar en la misma división político administrativa que la población a la que sirve. Si pensamos en términos de bioregiones la importancia de las fronteras administrativas disminuye aún más .

Otra necesidad de especialización quedará planteada con la creación de órganos administrativos y legislativos, tal como se propone en Sur Sustentable 2025. De algún modo habrá que generar condiciones locativas adecuadas adaptadas a las nuevas instituciones. Habría que evitar que los centros de gobierno se superpongan con otras actividades, como es el caso hoy en las ciudades capitales centralizadas. En este aspecto, el desarrollo de las telecomunicaciones podría facilitar intensa descentralización y subsidiaridad, así como formas de democracia participativa.

La sustentabilidad es fundamentalmente un problema político, no de diseño urbano o de tecnología, pues "la mayor barrera para la sustentabilidad consiste en la ausencia de diagramas institucionales para definir e implementar prácticas sustentables en un contexto local" (WUS 2999). Serán esperables contradicciones entre instancias locales y nacionales que si bien pueden impedir en algunos casos los procesos de cambio, en otros pueden abrir espacios de menor resistencia institucional y política, propicios para la innovación. Las instancias políticas a su vez deben generar las oportunidades y contrapesos para avanzar en estos cambios, los que serán resistidos por importantes actores. Aquí también juegan a favor las implicancias sociales y ambientales claramente positivas que tendría un proyecto revitalizador como éste.

Comentario final

Nuestra urbanización masiva y a gran escala es un fenómeno reciente en la historia, ligado al desarrollo industrial. Estamos acostumbrados a considerarla como un fin en sí misma, imagen de progreso y abundancia. Hay todo un andamiaje ideológico promoviendo el gigantismo, el centralismo, la jerarquía y otros mitos, con la entusiasta y fundamental colaboración de los medios de masas. Si pensamos en un desenganche selectivo del ferrocarril de la mundialización, cuyo conductor es imposible de identificar y su rumbo no lo determina ninguna brújula, también debemos pensar en un desenganche ideológico y cultural de estos fundamentalismos.

Nuestros planteamientos no configuran una novedad histórica ni una solución universal. Desde hace decenios se acumula conocimiento en individuos, grupos, organizaciones y universidades sobre tecnologías apropiadas; sobra el conocimiento sobre fuentes de energía renovables, construcción con técnicas alternativas, filtrado y reutilización de aguas grises; hay muchos catálogos disponibles, con soluciones y sugerencias, por ejemplo el de Portillo y Sirvent (1987). Una clave para lograr urbanizaciones sustentables es aplicar todos esos conocimientos dispersos en el mismo territorio, y que estos conocimientos sean adoptados como procesos normales por un cuerpo social organizado. Se trata de permear el sistema de jerarquías y barreras entre rural y urbano, entre empleo y desempleo, entre escolarizado y no escolarizado, entre culto y no culto.

No proponemos traslados de población. Una serie de experiencias de este tipo han acabado en el fracaso, a veces con consecuencias sociales catastróficas. La disminución del poder centralizador, la revitalización de las economías locales, el acceso generalizado a los servicios, la seguridad alimentaria y el autoempleo agropolitano, ocasionarán probablemente el abandono parcial de algunas ciudades.

Nuestra inserción marginal y subordinada en la carrera sin meta de la globalización nos da una ventaja: poco pueden esperar las mayorías de un proceso que las ha llevado a la exclusión y poco pueden esperar las minorías privilegiadas —habitantes de las pretendidas "ciudades globales"— de una economía en crisis crónica, cada vez menos importante en el contexto global del cual dependen.

El Sur Sustentable podría ser un campo mundial de experimentación alternativa. Cuenta con los recursos, la tecnología y los conocimientos necesarios para lograrlo. Incluso, la situación social es lamentable y no presenta salidas visibles en los marcos de desarrollo vigentes. Estamos atados al ancla de la infraestructura y a una maraña global de ideologías y privilegios que nos impide avanzar. Los gobiernos apuestan a lo tradicional y los organismos internacionales prestan dinero para apuntalar soluciones totalizadoras, centralistas.

Parecería que la imagen de la solución universal en la ideología urbana dominante es un Gran Caño. Si hablamos de urbanización hablamos de redes de caños para la electricidad, el agua, el desagüe, el tráfico, y las redes son cosa de técnicos que han hecho las cosas así desde el siglo XIX y son el arquetipo de la civilización y la modernidad. Toda alternativa será considerada retrógrada, romántica, utópica, poco seria, irresponsable y posible causa de desestabilización financiera. Gracias al Gran Caño la mayoría de la población mundial no tiene alimento, felicidad, teléfonos, energía eléctrica, agua corriente, esperanza ni saneamiento, pero está endeudada desde que nace. Puede ser que haya llegado el tiempo de explorar nuevos caminos.

Bibliografía

Bookchin, M. 1980. Ekologi och anarki. Nordan, Stockholm. (selección de ensayos de los libros Post-Scarcity Anarchism y Toward an Ecological Society).

Brinkhoff, T. 2001. Principal Agglomerations and Cities of the World. En Gazetteer 2001.

CEPAL. 1998. En colaboración con el Ministero degli Affari Esteri Cooperazione Italiana. Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana. LC/L. 117. Junio 1998.

CEPAL. 2000. De la urbanización acelerada a la consolidación de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: el espacio regional. Cepal-Centro Hábitat (ONU). LC/G 2116 (Conf. 88/3). 28 de setiembre de 2000.

ESDB. IADB. Report on Economic and Social Progress in Latin America. Ap. estadístico. En http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/staweb/#laig

E&U (Environment and Urbanization). 1998. Sustainable cities revisited. Vol. 10, n. 8, octubre. Reino Unido.

E&U (Environment and Urbanization). 2000. Sustainable cities revisited III. Vol. 12, n. 2, octubre. Reino Unido.

Friedmann, J. 1996. Modular cities:beyond the rural - urban divide. Artículo en Environment and Urbanization. Vol 8, n.1, abril. Reino Unido.

Gazetteer 2001. The World Gazetteer. En http://www.gazetteer.de/

Girardet, H. 1992. Ciudades. Alternativas para una vida urbana sostenible. Atlas Gaia. Celeste ediciones, Madrid.

Global Statistics. En http://www.xist.org/regional/amfutu.htm

Hall, Peter. 1997. The First Megacities Lecture. Megacities, world cities and global cities. En http://www.megacities.nl/lecture_hall.htm

Harvey, D. 2000. The Fourth Megacities Lecture. Possible Urban Worlds. En http://www.megacities.nl/lecture_harvey.htm

IADB. IADB Statistics and Quantitative Analysis Unit.
http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/ipaxnet/intgrpnet/ab/a2.htm

IADB Statistics. Report on Economic and Social Progress in Latin America. Ap. estadístico. En http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/staweb/#laig

Johansson, B. y C. Karlsson. 1990. Stadsregioner i Europa. Underlagsrapport av storstadsutredningen. Statens offentliga utredningar SOU 1990:34. Stockholm.

Ledo García, C. 1999. Urbanización, pobreza y redistribución espacial de la población boliviana. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 1/8/1999. http://www.ub.es/geocrit/sn-45-32.htm

López Rangel, R. y R. Segre. 1986. Tendencias arquitectónicas y caos urbano en América Latina. Editorial Gustavo Gili. México.

Max-Neef, M. 1986. La economía descalza. Nordan. Estocolmo y Montevideo.

Mega, V. 1996. Our city, our future; towards sustainable development in European cities. Artículo en Environment and Urbanization, vol 8, no. 1, april. Reino Unido.

O'Meara, M. 1999. Reinventing Cities for People and the Planet. Worldwatch Paper 147. Worldwatch Institute. www.worldwatch.org

Páez, G. A. 2000. Desarrollo humano, huella ecológica y exclusión: el regreso de la agricultura. Revista MAD n. 3, set. 2000 (http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/03/index.html)

Portillo, A. y G. Sirvent. 1987. Tecnologías alternativas para el desarrollo urbano. Centro de ecodesarrollo. México, DF.

Sachs, W.; R. Loske y M. Linz. 1998. Greening the North. A post industrial blueprint for ecology and equity. Zed Books, London.

Sassen, S. 1997. Toward A Feminist Analytics of the Global Economy. Artículo en http://www.law.indiana.edu/glsj/vol4/no1/saspgp.html

Sassen, S. 1998. Urban Economy and Fading Distance. The Second Megacities Lecture, November 1998, The Hague. http://www.megacities.nl/lecture_sassen.htm

SEAC 1996. State of the Environment Advisory Council. State of the Environment: Australia, 1996. Sydney.

Strohalm, 2001. ONG holandesa de economía alternativa, con presencia en el Cono Sur. En http://stroserver.strohalm.nl/webfolder

UAN 2001. Urban Agriculture Notes. Published by City Farmer, Canada's Office of Urban Agriculture. En http://www.cityfarmer.org/sublatinamer.html#latinamerica

UNCHS/PNUMA. 1997. Implementando la agenda urbano ambiental, vol. I. Centro de las NNUU para los asentamientos humanos, Programa de las NNUU para el medio ambiente. Nairobi.

United Nations. 1998. World Urbanization Prospects: the 1996 Revision. New York.

Wackernagel, M. y colaboradores, 1997. Ecological Footprint of Nations. Centro de Estudios para la Sustentabilidad. Universidad Anáhuac de Xalapa. En: www.ecouncil.ac.cr/rio/focus/report/english/footprint/

WUS 2000. Towards a Comprehensive Geographical Perspective on Urban Sustainability. Final report of the Workshop on Urban Sustainability. National Science Foundation. Rutgers State University of New Jersey.

José da Cruz, uruguayo, doctor en geografía, es investigador en el Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES); participa de la iniciativa Sur Sustentable 2025 estudiando aspectos urbanos y territoriales. Correo-e: dacruz@adinet.com.uy