

INFORMALIDAD Y POBREZA: IMPACTOS EN LA GOBERNABILIDAD DE LAS CIUDADES

Luis Alfonso Sandía Rondón¹

Resumen

En este artículo se presenta un marco referencial de la problemática asociada a la informalidad y la pobreza en las ciudades latinoamericanas y se identifican aspectos relacionados con sus impactos en la gestión ambiental-urbana y la gobernabilidad. Se analizan, por ejemplo, el comercio y el empleo informal; la ocupación indiscriminada de espacios públicos; la pérdida de valor del espacio público, no solo por desidia gubernamental, sino por el bajo interés ciudadano en su utilización apropiada; el caos del tráfico urbano; el incremento de áreas residenciales informales, el problema de violencia y la inseguridad y las debilidades en la construcción y consolidación de la identidad urbana. También se abordan algunos aspectos relativos a la “formalización de la informalidad” entre los que destacan el “buhonerismo permizado” y el incremento de servicios de transporte como los llamados “mototaxi”. Finalmente, se presenta un análisis de las incidencias de la informalidad y la pobreza en la gobernabilidad de las ciudades y una discusión sobre estrategias para alcanzar acuerdos, compromisos y acciones ciudadanas e institucionales que fortalezcan la gestión ambiental urbana.

1. Introducción

El análisis y discusión sobre informalidad, pobreza y sus impactos en la gobernabilidad de las ciudades latinoamericanas tiene cada día mayor importancia. Esto en gran parte se debe a que informalidad, pobreza y gobernabilidad se han convertido en aspectos prioritarios para la gestión ambiental de las ciudades en nuestro continente, tanto en sus dimensiones sociales y económicas, como ecológicas y físico naturales. Las causas y consecuencias de la informalidad y la pobreza pueden ser estudiadas desde diferentes puntos de vista, por ejemplo: se puede preguntar si ¿la informalidad es causada por la pobreza? o, por el contrario ¿la pobreza causa informalidad?, si ¿la informalidad es una muestra de la ingobernabilidad? o si ¿la gobernabilidad puede incidir favorablemente en controlar los efectos de la pobreza y la informalidad? y si, en definitiva, ¿pueden éstas ser controladas?. Lo que sí se entiende perfectamente es que la informalidad y la pobreza son fenómenos fuertemente relacionados (Devicienti et al. 2009), y que son problemas claves para la gobernabilidad y la ordenación de las ciudades (Mertins, 2009; Mertins y Paal, 2010). Al respecto, Hernández de Padrón (2006) enfatiza que la pobreza se ha convertido en el mayor problema que enfrentan actualmente los países de América Latina. En este trabajo se analizan algunos aspectos que, asociados a la informalidad, la pobreza y la gobernabilidad, afectan la dinámica urbana de las ciudades latinoamericanas y que, en consecuencia, afectan la calidad de vida de sus habitantes. Al final, se discuten estrategias para alcanzar acuerdos, compromisos y acciones ciudadanas e institucionales que fortalezcan la gestión ambiental urbana

2. Informalidad, pobreza y gobernabilidad: aspectos generales

¹ Geógrafo (ULA-Mérida, 1990); Máster en Salud Y Ambiente (UPNA-España, 1992); Postgrado en Formación Ambiental (FLACAM-Argentina, 1995); Doctor en Ciencias Naturales (FUB-Alemania, 2009). Profesor del Centro Interamericano de desarrollo en Investigación Ambiental y Territorial CIDIAT-ULA. 0058-274 2449511/lsandia@ula.ve.

Las ciudades latinoamericanas, especialmente las grandes y medianas ciudades, por diversas razones, constituyen entornos humanos de gran interés entre quienes estudian las posibilidades de encaminar el desarrollo social y cultural hacia la sustentabilidad (González, 1998; Mertins, 2001; Chacón y Silva, 2004; Sandia, 2009). Esto, en buena medida, pudiera deberse, entre otros, a los siguientes aspectos:

- a. Las ciudades latinoamericanas no solo concentran en la actualidad un porcentaje importante de la población de sus respectivos países, con una tasa de urbanización de 76% (Mertins, 2009), que tiende progresivamente a aumentar; sino un porcentaje alto de estos habitantes urbanos presentan condiciones de pobreza (Jordán y Simioni, 2003).
- b. Las ciudades latinoamericanas en su mayoría sufren los problemas derivados de una concentración exacerbada de población y carecen de planes coherentes de gestión ambiental, que integren visiones compartidas de ordenación, uso y desarrollo sustentable del territorio, con objetivos de preservación del patrimonio físico natural, ecológico y social, y de mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Sandia, 2009).
- c. A pesar de contener incontables fortalezas, no solo físicas como arquitectura, belleza escénica, configuración de sus planos urbanos, sino inmateriales como patrimonio cultural e histórico; la ciudad latinoamericana es producto de un complejo sistema social, económico, político e institucional caracterizado por un cúmulo de problemas, entre los que destacan de manera importante la improvisación y la ausencia de una planificación adecuada (Chacón y Silva, 2004), la corrupción, el oportunismo (Pradilla y Márquez, 1998; Sandia 2011) y, en muchos casos, la falta de compromiso ético y de convivencia ciudadana, no solo de muchos líderes políticos y de quienes dirigen las instituciones públicas, sino de una buena parte de los habitantes de la ciudad.

Las grandes y medianas ciudades latinoamericanas, especialmente, enfrentan una multiplicidad de problemas, entre los cuales la informalidad y la pobreza destacan debido a la importancia de sus impactos, evidenciados en la cotidianidad de las ciudades y debido a su interdependencia con otros factores de la vida de la ciudad, tales como: las formas de ocupación del espacio urbano, el uso del espacio público, el desarrollo de actividades económicas y productivas, el tráfico automotor, el desplazamiento a pie de los ciudadanos, la valorización o desvalorización del patrimonio histórico-arquitectónico de las ciudades, la inseguridad ciudadana, la violencia y la propia gobernabilidad de las ciudades.

La informalidad urbana podría ser definida como aquella condición “no formal” con la que, algunos hechos sociales, actividades humanas o formas de ocupación del territorio de la ciudad, se llevan a cabo al margen de los principios legales formalmente establecidos en las normas locales, regionales o nacionales, y que contravienen concepciones de entendimiento y acuerdos de convivencia social en una ciudad. Esta informalidad se manifiesta a través de actuaciones humanas que violentan formas convencionales de comportamiento y uso del espacio urbano, y que pueden implicar ocupaciones concretas del territorio, como el surgimiento de asentamientos humanos no planificados y llevados a la práctica sin las respectivas condiciones técnicas que garanticen su estabilidad y la propia seguridad para sus habitantes. También pueden ser actividades como el comercio informal, que implican transacciones

de compra-venta de mercancías, legal o ilegalmente producidas, que se realizan de manera irregular al no contar con permisos de funcionamiento o, como suele suceder, no contar con los espacios y las condiciones mínimas de seguridad y salubridad para la propia actividad y para las personas a ellas relacionadas (trabajadores, usuarios o vecinos). Frecuentemente, este comercio se lleva a cabo en locales improvisados y, en la mayoría de los casos, ocupando espacios públicos no concebidos para tales fines, como calles, aceras o plazas, e interrumpiendo y/o alterado el uso "natural" para el cual estos espacios fueron concebidos.

Aunque existen diversas dimensiones de la pobreza, aquí se hace referencia básicamente a la pobreza material, en términos de capacidades reales de los individuos para acceder, en condiciones dignas y favorables, a la cobertura y satisfacción de las necesidades humanas fundamentales: alimentación, vestido, vivienda, servicios básicos (agua, electricidad, disposición de desechos), educación, trabajo y seguridad social, entre otros.

La pobreza, que en muchos casos se mide en relación a los ingresos económicos capaces de cubrir los costos de una canasta básica de alimentos y de servicios, se complementa aquí considerando la capacidad real de acceso a bienes y servicios de la población, lo cual en muchos casos no sólo depende de los ingresos monetarios individuales y familiares. Así, se podría considerar que un habitante de una ciudad es menos pobre en la medida en que cuenta con acceso a servicios o bienes que no paga directamente con sus ingresos, sino que los recibe como parte del servicio público o de las ventajas que los organismos estatales, regionales o municipales le ofrecen al ciudadano. Este sería el caso, por ejemplo, del acceso a agua en óptimas condiciones de potabilidad suministrada por el Estado a través de un ente público o privado con cargo a los costos sociales que el Estado asume para un mejor funcionamiento de la sociedad. Por ello, la pobreza en este contexto no es solo una cuestión medible de manera individual, sino colectiva, pues aunque individualmente se obtengan bajos ingresos, la sociedad en su conjunto a través de sus instituciones, podría ofrecer acceso digno a la alimentación, la salud, la educación, o el recreo de los ciudadanos; con lo cual se disminuirían socialmente los efectos negativos de bajos ingresos y, por tanto, se reducirían las condiciones de pobreza en general. Lo que se entiende aquí es que la pobreza no solo se mide en cuanto la cantidad de ingresos y capacidad de pago de servicios, sino más que eso, se mediría en cuanto a la capacidad o incapacidad de acceder a bienes y, en general, a satisfactores de necesidades fundamentales.

La gobernabilidad, por su parte, constituye un concepto cada vez más frecuentemente utilizado en el análisis social y espacialmente en la gestión integral de unidades político administrativas como países, estados, municipios, ciudades. El término hace referencia a la capacidad de las instancias públicas de guiar, orientar, promover y controlar las diferentes dimensiones de las actuaciones ciudadanas, especialmente de aquellas que atañen a los intereses colectivos y que estarían enmarcadas en los principios legales establecidos por la constitución y las leyes, así como por las normas y mecanismos de normal convivencia ciudadana. Según lo plantea Ferrer et al. (2005) gobernabilidad es la capacidad de gobernar, e implica un proceso de interacción continua entre el ajuste a las necesidades de la sociedad y la capacidad del gobierno para responder a ellas. Así, la gobernabilidad es ejercida por los entes

estatales, regionales y municipales encargados, por ley, por acuerdo social y en el ejercicio pleno de la democracia, de la administración pública. En términos generales, la gobernabilidad se asocia a la capacidad de garantizar, en el marco de un desenvolvimiento pacífico de los Estados, el goce libre y oportuno de los derechos humanos por parte de los habitantes de una nación y el cumplimiento cabal de los deberes por parte de todos los integrantes de una sociedad.

Es innegable que muchas ciudades en la región de América Latina han establecido estrategias efectivas para enfrentar los efectos negativos de la informalidad y la pobreza, y han ejecutado acciones para controlar y reducir las causas estructurales de tales fenómenos. Por otro lado, el crecimiento y fortalecimiento cada vez mayor de los principios de democracia y participación activa de la sociedad en la gestión pública de los Estados ha incidido favorablemente en una mayor corresponsabilidad de los distintos actores sociales en la toma de decisiones en términos de políticas públicas, lo que ha contribuido de manera importante en la legitimación de esas políticas públicas y en un sustancial mejoramiento de estrategias de gobernabilidad. Respecto a lo anterior Antúnez y Galilea (2003) destacan que, excepcionalmente, hay ciudades de América Latina que han superado algunos de esos problemas comunes de la ciudad latinoamericana, y que mediante políticas persistentes han progresado significativamente. Sin embargo, la norma general ha sido el agravamiento y persistencia de esos problemas. Por ello, hoy en día, se evidencia que buena parte de las ciudades latinoamericanas enfrentan situaciones conflictivas de gestión urbana que son, en parte, consecuencia de la presencia de altos índices de pobreza en la población y de informalidad. Además, aunque ha habido avances en la concepción de la gobernabilidad, la puesta en práctica de ésta, en términos reales y efectivos, no ha sido totalmente exitosa y se enfrentan todavía grandes retos para su fortalecimiento y ejercicio verdadero. En este sentido, Gómez y Ocampo (2006) indican que entre los dilemas que debe resolver América Latina están la gobernabilidad, que exige instaurar efectivamente la democracia, así como el control de una desbordante inseguridad de bienes y personas.

3. *Expresiones de pobreza e informalidad en la ciudades latinoamericanas*

Mertins (2009) enfatiza que la informalidad y la inseguridad son aspectos claves para la gobernabilidad de las grandes ciudades de América Latina, y que, en general, las grandes ciudades de los países en desarrollo y emergentes presentan una inmensa pérdida de gobernabilidad y regulación. Entre los indicadores de pobreza y de informalidad en la ciudad latinoamericana se pueden citar 1) pobreza y altos índices de necesidades básicas insatisfechas, 2) deficiente acceso a servicios básicos, 3) dificultades de empleo formales, 4) comercio y empleo informal; 5) ocupación indiscriminada de espacios públicos; 6) pérdida de valor del espacio público; 7) caótico tráfico urbano; 8) incremento de áreas residenciales informales, 9) debilidades en la construcción y consolidación de la identidad urbana y 10) violencia e inseguridad, entre otros. Como manifestaciones novedosas de la informalidad, la pobreza y la ingobernabilidad, también podrían considerarse a los recientes procesos de “formalización de la informalidad” entre los que destacan en el “buhonerismo permizado” y el incremento de servicios de transporte como los llamados “mototaxi”.

- a. *Pobreza y altos índices de necesidades básicas insatisfechas.* Varios autores han resaltado los altos índices de pobreza que enfrentan los habitantes de las ciudades latinoamericanas. En términos generales Hernández de Padrón (2006) señala, por ejemplo, que la pobreza sigue siendo el problema de mayor magnitud que viven los países de América Latina y el Caribe, 40% en 1980, 43% en 2004, y que una de las causas centrales es la elevada desigualdad (el 10% más rico tiene el 48% del ingreso nacional y el 10% más pobre apenas el 1,6%). Por su parte, Jordán y Simioni (2003) indican que América Latina es la región del mundo con mayor grado de “urbanización de la pobreza” (64%), si se compara con Asia y África, donde según estimaciones de Tabatabai (1996) para 1985-1990, la pobreza era inferior al 30%. Trivelli (2004) indica, por su parte, que la preocupación por las ciudades hoy significa atender en forma urgente la situación de pobreza y marginalización económica, social y territorial de una alta proporción de la población, la falta de equidad, la desigual distribución del ingreso y de las oportunidades, los grandes contrastes en la calidad de vida, la falta de oportunidades de empleo productivo, las dificultades de acceso a la tierra urbana y a los servicios básicos de infraestructura que afecta a grandes contingentes de población.
- b. *Deficiente acceso a servicios públicos básicos.* El nivel de dotación de servicios básicos como agua potable, drenaje, electricidad, manejo de desechos sólidos, y de los servicios de salud, educación, recreación y seguridad ciudadana, entre otros, es utilizado comúnmente como indicador de calidad de vida y/o pobreza. Así, los precarios niveles de acceso a estos servicios que experimenta buena parte de la población urbana que habita áreas periféricas o barrios informales revelan condiciones deficientes de calidad de vida y altos niveles de pobreza. Estas condiciones de dotación limitada están frecuentemente asociadas a áreas residenciales construidas a partir de procesos no formales de ocupación, barrios no planificados, improvisados y normalmente ubicados en terrenos de los cuales se carece de la propiedad, y sometidos a inestabilidad morfo-estructural, riesgos naturales, y de difícil acceso, tanto para las propios habitantes, como para la conexión de los servicios públicos a las redes de infraestructura existentes o planificadas de manera convencional. En muchos casos las precariedades en la dotación también está determinada por la rápida evolución en el crecimiento poblacional de estas áreas residenciales, ante las que cualquier dotación resulta en muy poco tiempo insuficiente por la creciente demanda. Antúnez y Galilea (2003) plantean que las carencias en el acceso a los servicios públicos básicos afectan a sectores sociales que agrupan alrededor de la mitad de la población de las ciudades latinoamericanas, a las cuales se les identifican, por tanto, en condiciones de pobreza.
- c. *Dificultades de empleo formal y el afianzamiento de la economía informal como alternativa de ingresos familiares.* El desempleo representa uno de los problemas más significativos asociados a la pobreza y la informalidad en muchas ciudades latinoamericanas. Al respecto, Torres (2005) formula que la insatisfacción de necesidades y el desempleo galopante presente en las ciudades generan nuevas formas de pobreza y producen mayor miseria y pauperización de la población. El desempleo, por una parte, es consecuencia de problemas generales de los sistemas económicos

que enfrentan muchos países de la región, y por otra, es el reflejo de bajos niveles educativos y de capacidades y habilidades para el trabajo productivo. Estos, a su vez, son consecuencia del círculo que sustenta, en parte, la pobreza. Ver figura 1.

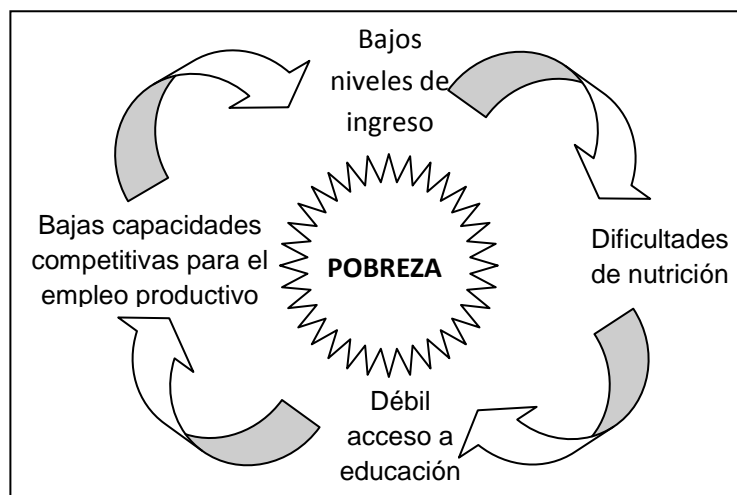


Figura 1. Elementos del círculo de la pobreza

- d. *Comercio y empleo informal.* Como consecuencia de múltiples factores, en las ciudades latinoamericanas las dificultades de acceso a empleos formales y seguros representan también una fuerte limitante para la construcción y consolidación de una base económica familiar que permita controlar y superar la pobreza y sus efectos. Asimismo, el desempleo, o el empleo no seguro, como lo indica Torres (2005), impulsa el desarrollo de alternativas de empleo en el marco de la economía informal, la cual toma la ciudad y sus espacios como escenarios de su trabajo. Los trabajadores informales son entonces frecuentemente perseguidos y combatidos por "ilegales" y por apropiación indebida de los bienes públicos y colectivos.
- e. *Ocupación indiscriminada de espacios públicos y pérdida de su valor.* El espacio colectivo de las ciudades, el espacio abierto, apto para la vida pública, ese, que de manera democrática debería estar disponible para el sano y libre uso de los ciudadanos, ha experimentado en las últimas décadas cambios y alteraciones importantes en muchas ciudades latinoamericanas. En estos lugares se han ido progresivamente reemplazando las funciones naturales, para lo cual fueron concebidos, por alternativas funcionales y espaciales menos públicas, menos sociales y menos naturales (Rangel, 2001). Una de las causas más resaltantes de esta ocupación indiscriminada de los espacios públicos está representada por el desarrollo del comercio informal. Así, progresivamente en las ciudades, esa parte correspondiente a la ciudad colectiva, la de los espacios públicos, los establecimientos oficiales y todos los sitios accesibles por los habitantes urbanos, se convierten en el escenario natural de sus actividades de sobrevivencia, que van desde las ventas ambulantes hasta la apropiación del espacio público como lugar de refugio y habitación (Torres, 2005). Esta ocupación cubre frecuentemente áreas que no solo, no ofrecen

posibilidades seguras para su desarrollo, sino que se hacen en zonas que exponen a riesgos importantes tanto, la vida de los “informales”, como de todos los usuarios de la ciudad. Tal es el caso del uso de semáforos y de arterias viales, que presentan un mercado cautivo, el cual aumenta en horas pico, con la ocurrencia de los frecuentes atascos del tráfico urbano.

- f. *Condiciones caóticas del tráfico urbano.* El congestionamiento del tráfico urbano es uno de los problemas resaltantes de las ciudades. Este problema resulta de la confluencia de múltiples factores entre los que destacan el crecimiento acelerado de la población, débiles procesos de planificación de la infraestructura vial, falta de inversión en la ampliación y mejoramiento de vías, ineficientes sistemas de transporte masivo, débiles sistemas oficiales de control público, entre otros. Moreno (2006) indica que las consecuencias de esta situación se reflejan en aumentos del tiempo de recorrido, velocidades bajas de movilización, demoras, generación de colas y atascos y, en general, alto nivel de congestión vehicular. Esto evidentemente conlleva a aumento de costos, no solo monetarios, sino también sociales, que se asocian a pérdida de horas diarias por parte de los ciudadanos, las cuales podrían ser empleadas para el trabajo productivo, la recreación o el descanso.
- g. *Incremento de áreas residenciales informales.* La ciudad, como expresión de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales de la humanidad, tiene su vida propia y se transforma día a día con o sin la intervención integral y prospectiva de los entes rectores de la misma. Así, la ciudad crece y amplía sus áreas de emplazamiento tanto en zonas seguras como vulnerables; tanto mediante urbanismos más o menos planificados como otros no controlados. Esta dinámica ha caracterizado a la mayoría de las ciudades latinoamericanas en los últimos 50 años (Sandia, 2009). Una de las consecuencias más dramáticas de ese crecimiento está representado por el surgimiento de áreas residenciales no formales, que son en la práctica manifestaciones palpables de pobreza y constituidas por barrios informales no controlados, surgidos frecuente por procesos de invasión y localizados, la mayoría de las veces, en áreas periféricas de la ciudad. Esos asentamientos se ubican frecuentemente en terrenos con altos niveles de riesgo por ser laderas geomorfológicamente inestables o márgenes de cuerpos de agua sometidos a procesos de inundación. Son zonas que, debido a su no inclusión en la planificación urbana, se emplazan lejos de las redes establecidas –o planificadas- para la dotación de servicios como agua potable, alcantarillado, electricidad, sistemas de recolección de desechos, o vías de acceso y no cuentan con servicios educativos, de salud o recreativos en sus zonas inmediatas.
- h. *Debilidades en la construcción y consolidación de la identidad urbana.* La convivencia ciudadana parte de un entendimiento y de un acuerdo de funcionamiento social bajo el cumplimiento de normas democráticamente acordadas y de estilos de vida y convivencia ciudadana tácitamente entendidos y regidos por aquellas. Así, entender el funcionamiento “armónico” de la vida ciudadana requiere de la consolidación de esos principios de convivencia, dentro de los cuales juega un papel importante la identidad urbana. Escobar (2011) manifiesta que los sistemas de convivencia se promueven a partir de determinadas reglas que establecen las instituciones gubernamentales y que la construcción de ciudadanía es un ejercicio social, simbólico que los

individuos establecen entre sí. Agrega además, que ese ejercicio de ciudadanía y de identidad se hace evidente en las relaciones y usos de los espacios públicos de manera consensuada, horizontal y visible. En tal sentido, muchos elementos inducen a identificar que los problemas de informalidad, pobreza y debilidades en la gobernabilidad presentes en las ciudades latinoamericanas tienen sus consecuencias y, en cierta manera, son reflejo de debilidades colectivas en el concepto y en los principios de la identidad urbana. Esto se expresa en la práctica por un débil compromiso en el mantenimiento de los espacios públicos y, frecuentemente, en la falta de motivación para el disfrute del mismo como resultado de la poca apreciación y valoración que se le otorga a esos espacios y, en general, a todos los elementos tangibles o intangibles de valor público, tales como plazas, parques, calles, edificaciones o el propio patrimonio arquitectónico, histórico y cultural de las ciudades.

- i. *Nuevas expresiones de la informalidad, pobreza y débil gobernabilidad.* Como consecuencias de la informalidad y la pobreza, pueden considerarse a los recientes procesos de “formalización de la informalidad” que se experimentan en muchas ciudades. Entre ellos destacan el “buhonerismo permisado” que entraña por una parte, una acción de reconocimiento público de la actividad comercial informal como un hecho cotidiano que ocupa y afecta al espacio público de las ciudades, y por otra, intenta mediante autorizaciones oficiales establecer mínimas estrategias de control como el cobro de patentes municipales, restricción de uso de algunos espacios o restricciones horarias o diarias para el desarrollo de esta actividad. Así, muchas veces, mediante el pago de un arancel las ventas ambulantes de utensilios, lotería, periódicos, alimentos, bebidas, frutas o verduras realizadas en semáforos, vías públicas o en sistemas de transporte, como metros o autobuses, son autorizadas en algunas de las ciudades latinoamericanas. A estos, a veces, se unen personas que “ante alguna necesidad de salud o impedimento físico” pueden “oficialmente” solicitar de conductores y transeúntes ayudas monetarias. Mención especial merece en este sentido, el surgimiento reciente de dos diferentes tipos de servicios informales urbanos: los mototaxis y el servicio de llamadas mediante telefonía celular. Los mototaxis muestran, en el caso venezolano, gran expansión y han recibido por parte de autoridades municipales y nacionales impulso como estrategia de, por una parte, empleo, y por otra, movilización económica, rápida y alternativa frente al caos del tránsito automotor de las ciudades. En el caso de la telefonía celular, las empresas prestadoras del servicio han establecido tarifas convenientes para estos “minoristas” que proliferan ocupando aceras, plazas y portales de edificios públicos y privados en cualquier ciudad venezolana. Un elemento también resaltante en este sentido está determinado por el surgimiento inusitado de servicios de taxi convencional por parte de grupos de taxistas (empresas no formalmente constituidas) o taxistas individuales que no cuentan con los permisos de funcionamiento, pero que son tolerados por las autoridades y, en muchos casos, convierten las paradas de autobuses de las vías públicas en sus estaciones o bases de servicio.

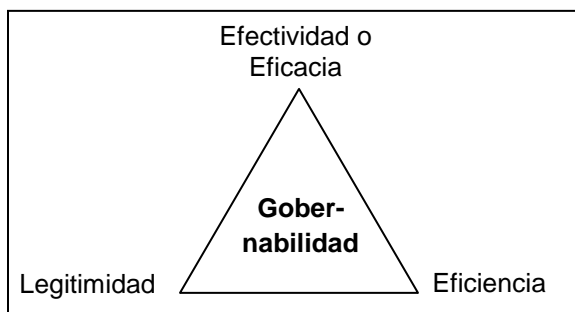
Como consecuencia de la pobreza y expresión directa de informalidad y de deficientes políticas públicas, aumentan en las ciudades latinoamericanas, cada vez en mayor medida, los

recolectores de desechos como papel, cartón, plástico o aluminio, quienes mediante esta actividad informal prestan un servicio altamente necesario ante la falta de actuaciones oficiales integrales de manejo de desechos y disminución del consumo.

4. La gestión ambiental urbana y la gobernabilidad de la ciudad.

Responder eficiente y oportunamente a las demandas de los ciudadanos y a su bienestar constituye un compromiso tácito de las autoridades públicas en cualquier ciudad. Por tanto, el ejercicio de gobierno en una ciudad, más que el dominio y sostenimiento del poder, debe implicar, en una sociedad democrática contemporánea, la preocupación de las instancias públicas locales por el despliegue de estrategias y acciones para el control y mejoramiento de las problemáticas urbanas, especialmente las que atañen a la pobreza y la informalidad, que en definitiva afectan por múltiples factores la calidad de vida de los habitantes urbanos.

Gobernabilidad se contextualiza en términos de “buen gobierno”, que es aquel que cumple con tres objetivos fundamentales: efectividad o eficacia, eficiencia, y legitimidad, tal y como lo plantea Ferrer et al. (2005), citando a Giner y Sarasa (1997). Ver figura 3. En este sentido, se entiende por efectividad o eficacia, la capacidad de gobierno para generar cambios positivos de mejoramiento constante de la calidad de vida de los ciudadanos; la eficiencia, tiene que ver con ofrecer cada vez mayores logros de bienes y satisfactores de necesidades, con los menores costos sociales posibles; y legitimidad, se refiere al grado de aceptación de una autoridad por parte de los ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia con base en Ferrer et al. (2005)

Figura 2. Objetivos de la Gobernabilidad

En este contexto, el verdadero ejercicio de la gobernabilidad de las ciudades latinoamericanas se ve seriamente afectado por las problemáticas sociales, económicas y culturales determinadas por la pobreza, la informalidad y sus efectos. Así, la pobreza, como problema social estructural de la sociedad latinoamericana, requiere el despliegue de estrategias integrales de carácter nacional, regional y local que contribuyan a fomentar un sustentable crecimiento económico, no basado en la explotación intensiva de recursos naturales, que determina la condición efímera de tal proceso, sino sostenido-sustentable, responsable y en condiciones de equidad y justicia social, con visión de largo plazo y en el que se consideren objetivos y metas de crecimiento económico, mejoramiento de calidad de vida y mantenimiento y recuperación del patrimonio ecológico-natural.

Tales estrategias, implican gestiones integrales, decisiones y acciones desarrolladas desde instancias superiores a la de la propia ciudad y deben estar acompañadas de actuaciones concretas en lo local, a fin de establecer directrices de gestión pública urbana que den respuestas a problemas concretos. Al respecto, se considera como punto referencial, el abordaje del análisis integral de la ciudad en el marco de un *Plan de Ordenamiento, Uso y Desarrollo Sustentable del Territorio Urbano*, considerando a la ciudad como unidad de gestión en su contexto territorial, temporal, funcional, económico y político. Ese plan debe partir de procesos de solidificación, tanto de sus aspectos político administrativos, mediante el respaldo político-institucional y financiero para su ejecución, como de procesos de legitimización social que implica la incorporación activa de todos los actores sociales-comunitarios en todas sus fases de elaboración y posterior gestión. En otras palabras, ese plan es, como lo plantea Méndez (2012), el *Plan de Ordenación y Desarrollo de la Ciudad*. Este plan constituye el instrumento rector de las actuaciones en la ciudad para un horizonte temporal de corto, mediano y largo plazo, e integra la imagen de la ciudad que se quiere en el marco de las limitaciones, potencialidades y amenazas de su contexto físico natural, económico y sociocultural.

Los ejes rectores del plan deben integrar igualmente estrategias reales, posibles, no solo desde el punto de vista técnico, legal y económico, sino deben ser igualmente viables desde el punto de vista social, cultural, humano. Esas medidas de actuación sustentables deben comprender, interpretar y traducir el conocimiento técnico-científico en soluciones estratégicas a los problemas, y deben estar, al mismo tiempo, en consonancia con la idiosincrasia de los ciudadanos, de su ser, saber y desear. Esto, definitivamente, significa una distinción cualitativa de las propuestas de gestión a formularse con respecto a las siempre bien intencionadas propuestas de los planes del pasado. Eso las convierte en compromisos reales de proyectos consensuados y realizables.

En términos específicos, la gestión ambiental urbana deseable -y la potenciación de la gobernabilidad-, debe avocarse a resolver el problema de la ocupación informal de áreas residenciales, de los riesgos que implica para la vida de sus habitantes y del mantenimiento ambiental. Políticas públicas integrales deben ejecutarse a fin de proveer residencias dignas y seguras para los sectores menos desfavorecidos. Éstas deben ser entendidas como partes de un proceso general de superación de la pobreza, lo que implica que, además de la dotación de viviendas y servicios básicos, se generen ofertas de empleo que consoliden las bases económicas familiares y que dinamicen el necesario proceso de superación de la pobreza que se presenta en la figura 3.

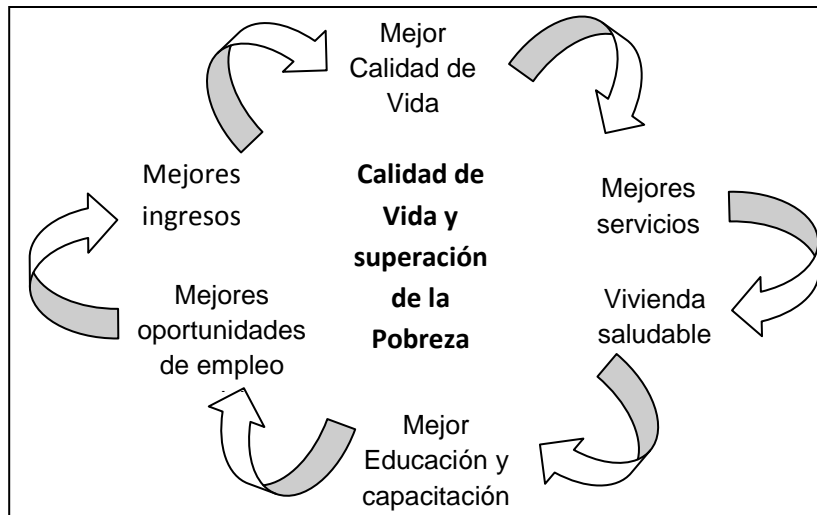


Figura 3. Algunos elementos claves para la superación de la pobreza.

Por otro lado, el ejercicio de la gobernabilidad, en un marco de cogestión con todos los actores sociales, debe ofrecer a los ciudadanos ciudades vivibles, disfrutables, sustentables, lo cual exige la gestión integral de causas y problemas asociados al comercio informal, que englobe la dignificación del desarrollo de esta actividad comercial, convertida en una alternativa de trabajo para muchos habitantes de la ciudad y del campo, y una vía de acceso solidario a bienes que, eventualmente en otras condiciones, resultarían más onerosos. Esta formalización necesaria del comercio informal tiene que atender tanto la salubridad de productos y procesos como la transparencia administrativa, la seguridad social de los trabajadores y su emplazamiento en áreas e infraestructuras adecuadas y seguras. Todo ello permitiría, tanto el control civil de este comercio minorista, como el despeje de aceras, plazas, parques y edificaciones públicas y privadas que serían devueltas al uso y disfrute para el cual fueron concebidas y que, en la gran mayoría de los casos, corresponden a centros históricos de las ciudades. Simultáneamente, estas medidas deben acompañarse con acciones de recuperación y embellecimiento de la ciudad y de esos centros históricos, devolviéndoles y agregándoles valor y atractivo, lo que, por una parte, reforzaría la imagen de pertenencia y revalorización necesaria entre los habitantes de la ciudad, y por otra, los convertiría en focos de interés turístico con sus consecuentes impactos positivos en la economía local.

A su vez, programas de mejoramiento del tránsito y transporte urbano deben llevarse a cabo mediante el establecimiento de mejores sistemas de circulación, peatonalización de algunas vías y limitación de acceso vehicular en algunas zonas de la ciudad, especialmente cascos antiguos. Se deben mejorar los sistemas de transporte público en cuanto a eficacia, confort y seguridad, lo cual facilita la movilización masiva y digna de los ciudadanos y estimularía el no uso de vehículos automotores privados, el caminar y el uso de medios de transporte alternativo como bicicletas. Para ello también deben procurarse mejores y mayores ofertas de sitios de estacionamiento a fin de favorecer, no solo el caminar, sino las conexiones de algunos recorridos en vehículos privados hasta estaciones de transporte público. Esto, en definitiva,

tendría un impacto positivo en el descongestionamiento de los sectores de las ciudades más frecuentemente utilizados o con mayores limitaciones en su capacidad de acogida, que se corresponden casi siempre con los cascos históricos.

Un aspecto importante de la gobernabilidad y la gestión ambiental integral de la ciudad está referido a las condiciones de seguridad ciudadana. La ciudad para la vida no solo es posible mediante la necesaria dotación de infraestructura, sino muy especialmente mediante el mejoramiento constante de las relaciones de convivencia y la seguridad. Cilento (2001) indica que, entre otros factores, en las ciudades de los países en desarrollo, es notoria la merma significativa de la inseguridad de bienes y personas, lo que ha conllevado a la individualización, semiprivatización o privatización de zonas residenciales, o incluso de espacios públicos como calles, plazas o parques. Por otro lado, es destacable que en muchas ciudades de América Latina la inseguridad ha favorecido la conformación de algunas zonas, donde las autoridades civiles no pueden acceder debido a que están bajo el control de grupos o bandas de delincuentes dedicadas al tráfico de drogas, robos o secuestros. Por ello, debe ser una prioridad de gestión para las autoridades locales y nacionales, la atención y control de los actos delictivos en las ciudades como robos, asaltos, uso ilegal de armas, secuestros, tráfico de drogas y violencia en general, tanto de los entornos convencionales de las ciudades, como de aquellos donde las autoridades públicas han perdido el control. En estos sitios se debe retomar del control y la gobernabilidad, vedada por la delincuencia, pero, obviamente, en el marco del respeto y cumplimiento irrestricto de las leyes y de los derechos humanos fundamentales.

5. Marco general para el establecimiento de estrategias, acuerdos, compromisos y acciones ciudadanas e institucionales para fortalecer la gestión ambiental urbana y la gobernabilidad.

Como estrategia general para iniciar procesos de gestión ambiental urbana y del necesario ejercicio de la gobernabilidad, se destaca en este trabajo el desarrollo de técnicas de reforzamiento de la convivencia ciudadana. Esto implica por un lado, el afianzamiento de la identidad y del compromiso y responsabilidad de participación social en el entorno urbano, lo cual, sin afectar o limitar las aspiraciones e intereses individuales, enfatice por un lado, la idea de lo colectivo y del cumplimiento de una serie de normas de intereses comunes, y por otro, el reconocimiento -y la práctica plena- del derecho a exigir a todos los actores sociales el cumplimiento de las normas de convivencia y de las responsabilidades que a cada uno le corresponde cumplir.

En el marco de entendimiento que de estos aspectos deben tener los actores sociales claves para el ejercicio de la gobernabilidad y del proceso de gestión ambiental-integral de la ciudad, se destaca que estos procesos de reforzamiento de la identidad deben tener como punto primordial la construcción colectiva de la imagen de ciudad que se desea, comprometiendo a los actores sociales a formular sus aspiraciones y deseos para construir por consenso esa visión compartida del futuro del entorno urbano. Esa construcción exige, desde luego, el reconocimiento de lo actual, en cuanto a virtudes y problemas, y sobre todo el refuerzo del compromiso que cada actor social debe tener para avanzar hacia ese horizonte deseado. Reconocer, desde los más diversos ángulos, las visiones y percepciones que se tienen de la ciudad ayudará a entender cuál es la relación que cada actor o sector tiene con ella en términos de la

valoración, aprecio, rechazo, motivación, compromiso o desánimo. Entender estas relaciones individuo-habitantes-ciudad permitirá explicar porqué se aprecia, se detesta o se ignora a la ciudad, o simplemente porque se acepta a la ciudad con problemas como un hecho sin posibilidades de mejoramiento. Se trataría de cambiar ese concepto negativo que puede dominar en algunos actores o sectores y reforzar el concepto positivo, posible -y a veces fantasioso de otros-, para desde allí construir lo factible, en términos técnico-científicos, legales, financieros, sociales.

Iniciar un proceso de involucramiento ciudadano que permita lo anterior requiere dar pasos en el establecimiento de plataformas de participación a instancias locales, inmediatas a los individuos: residencias, en la cuadra, en el barrio. Esta plataforma promovida de manera despolitizada desde el gobierno local y con el apoyo compartido de los movimientos sociales, generaría las bases de un proceso de capacitación, mediante estrategias de participación-acción, que permitirían sentar las bases para un mayor compromiso colectivo en el diagnóstico de los problemas, en la formulación de soluciones, en la ejecución de acciones de control y en el seguimiento y mantenimiento necesario de las mismas.

Adicionalmente, es necesario comprender que estos procesos deben tener como bases, no solo la motivación voluntaria de los actores sociales –lo que es un elemento indispensable-, sino, se debe contar con claros reforzamientos legales y garantías económicas y financieras sustentables en el tiempo, que hagan posible su ejecución como actividad permanente en la gestión pública. Muy especialmente se deben ejecutar las acciones que permitan a los ciudadanos ser testigos de los avances, que sobre su calidad de vida y el mejoramiento de la ciudad, se evidencian en el corto, mediano y largo plazo. Esto significa pasar de la idea de proyecto realizable, posible y de futuro, a una comprobación tangible, mediante indicadores, de que ese proyecto de la ciudad deseada se ejecuta, y que la construcción y consolidación de esa ciudad se inicia desde el presente.

6. Conclusiones

Con admirables excepciones, buena parte de las grandes y medianas ciudades de América Latina padecen los efectos de la pobreza de sus habitantes y la informalidad en el ejercicio de sus actividades económicas, la ocupación del territorio y el desarrollo de la vida civil. Esto a su vez constituye causa y consecuencia de los importantes retrasos en los procesos de administración y gestión pública y, en general, de grandes debilidades en su gobernabilidad, entendida ésta como el ejercicio de buen gobierno, que ofrezca de manera sustentable el mayor bienestar y la mejor calidad de vida para sus habitantes, en un marco de legitimidad social. Las manifestaciones urbanas de la pobreza, la informalidad, sus efectos y la débil gobernabilidad son diversas: barrios informales, comercio informal, ocupación de espacios públicos, congestiónamiento de tráfico, deficientes sistemas de transporte masivo, violencia y corrupción, entre otros.

La superación de tales problemas exige de concesos y acuerdos sociales impulsados por el estado y con el concurso de todos los actores y sectores sociales a los fines de coincidir en visiones compartidas de la ciudad que se quiere, con base en diagnósticos certeros de la historia y el estado actual de la ciudad, en términos de potencialidades, restricciones y problemas. Ese encuentro compartido de visiones de la

ciudad se debe apoyar en basamentos legales, económicos y financieros, pero también en el inicio de la ejecución en el corto plazo de las acciones de construcción de esa ciudad, a fin de que se verifique en los hechos y en sus efectos, el compromiso de todos para avanzar hacia esa ciudad deseada.

Bibliografía

- Antúñez, I. y Galilea, S. (2003). Servicios público urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas. CEPAL. Santiago de Chile. 62 pp.
- Cilento, A. (2001) Metrópolis y globalización. *Fermentum*, mayo 2001, vol.11, no.31, p.242-255.
- Chacón, R. y Silva, D. (2004). La sostenibilidad como marco de referencia para el desarrollo de la ciudad. *Argos ene-dic. 2004. n.40-41. P. 73-96.*
- Escobar, M. (2011). Promoviendo la ciudad y su ciudadanía: el espacio público en el casco central de Mérida. XI Jornadas de Ambiente y Desarrollo, Resúmenes. Compilación editorial Luis Sandia. CIDIAT. Mérida. p 42.
- Devicienti, F.; Groismans, F. and Poggi, A. (2009) Informality and poverty: Are these processes dynamically interrelated? Evidence from Argentine. *ECINEQ*, 146. Society for Study of Economic Inequality. December 2009 Available on line: <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2009-146.pdf>
- Ferrer, M.; García, Y.; Quintero, C. y Barroso, H. (2005). Construir la ciudad: interface entre política urbana y finanzas públicas locales. *Revista de Ciencias Sociales*, Set 2005, vol. xi, no.3, p. 507-528.
- Gómez, E. y Ocampo, L. (2006). Gobernabilidad en crisis: delito, conflicto y violencia en América Latina. *Revista Venezolana de Ciencias Sociales*, jul. 2006, vol.10, no.2, p.562-567.
- González, A. (1998). De urbania a humanópolis. Memorias del seminario: ¿Hacia la sustentabilidad?. Coordinación editorial: Marielle Catherine. México. p. 75-106.
- Hernández de Padrón, M. (2006). La pobreza urbana, organizaciones de barrio y las redes de solidaridad locales. *Fermentum*, ene. 2006, vol.16, no.45, p.268-278.
- Jordán, R. y Simioni, D. (2003). Servicios público urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile. 253 pp.
- Méndez, E. (2012). Ordenación desarrollo del territorio la ciudad y el campo. Universidad de Los Andes. Mérida. 270 pp.
- Mertins, G. and Paal, M. (2010). Urban agglomerations in Latin America: Poor, Vulnerable and Ungovernable?. *Geographische Rundschau*. Vol. 6 (2).
- Mertins, G. (2001). Ciudades medianas en América Latina: criterios indicadores y el intento de un modelo diferenciación socio-espacial y funcional. *Espacio y Desarrollo*, no. 12. P. 11-23.
- Mertins, G. (2009). Megacities in Latin American: Informality and insecurity as key problems of governance and regulation. *Die Erde*, 140 (4). Special issue "Megacities Research" p. 391-402
- Moreno, E. (2006). Calibración de factores de impedancia en el análisis de congestión urbana, aplicando sistema integrado de software de tráfico (TSIS). *Revista Científica de Ingeniería*. Vol. 27, No. 2, p. 99-105.
- Pradilla, E. y Márquez, L. (1998). Las megalópolis latinoamericanas en la globalización: la zona metropolitana de la Ciudad de México. *Urbana*, vol.3, no.23, p.11-33.
- Rangel, M. (2001). Carácter social del espacio público en Mérida. *Visión físico espacial*. *Fermentum*, mayo 2001, vol.11, no.31. p. 319-338.
- Sandia, L. (2009). El Ambiente y desarrollo sustentable en la ciudad latinoamericana. *Investigación y desarrollo*, vol. 17, no. 2 (2009).
- Sandia, R. (2011). Los procesos sociopolíticos en Venezuela y sus incidencias en la vulnerabilidad y desarrollo de las ciudades. *Vulnerabilidad en grandes ciudades de América Latina*. Editor: Adrián Vergara. Universidad del Norte, Colombia. P. 120-134

- Torres, C. (2005). Ciudad latinoamericana y conflictos presentes. Revista Bitácora Urbano Territorial, enero-diciembre, año/vol. 1, número 009. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. pp. 64-81
- Trivelli, P. (2004). Realidad y desafíos de la ciudad latinoamericana a principios del siglo XXI: equidad, competitividad, sustentabilidad y gobernabilidad. Cuarto Curso de Gestión Urbana y Municipal para Centroamérica. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Guatemala, mayo 2004. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135684/M1-02-PabloTrivelli-ArticuloCursoIDE-Guatemala2004.pdf>. Último acceso: 04/05/2012.