

# DESADMINISTRACION URBANA

Antonio Daher

*«Los problemas que afectan a Santiago se explican menos por la supuesta falta de nuevos recursos de capital que por mala administración y uso del capital ya invertido en infraestructura y servicios. Santiago no sólo succiona recursos del resto del país sino que los administra mal. La gestión urbana debe cambiar su enfoque cuantitativo, de déficit urbano a resolver con incrementos en la oferta de capital social, por enfoques cualitativos que busquen resolver los problemas existentes induciendo cambios en la demanda por el uso de la infraestructura y servicios existentes. Este cambio de enfoque exige combinar, por una parte, objetivos de austeridad, eficiencia y equidad y por la otra, la acción pública y privada, terminando con la confrontación planificación-mercado».*<sup>1</sup>

## 1. ¿FALTAN O SOBRAN RECURSOS?

Sin duda los países en desarrollo enfrentan -tal vez hoy más que nunca- una escasez de recursos. Al mismo tiempo, sin embargo, exhiben una abundancia de recursos. ¿Cómo así? Falta capital, especialmente financiero, incluso para sólo servir los intereses de la deuda externa. Sobra mano de obra, hay fuerza de trabajo subocupada o cesante. Hay abundancia aun de recursos naturales. El capital se hace escaso y caro; el trabajo, sobrante y barato. Los bienes de capital y la tecnología del desarrollo se cambian por productos primarios en ese diálogo asimétrico de los términos de intercambio.

Pero eso no es todo. Hay más: esta paradoja casi absurda de coexistencia de escasez y abundancia muestra un nuevo rostro, ahora no sólo económico, también social; no sólo de asignación de recursos y eficiencia, sino de distribución y justicia. Los recursos, excesivos para algunos, se hacen insuficientes para otros. Mientras unos claman por recursos de capital, otros piden trabajo. El consumo entra en conflicto con el ahorro. La presión de las demandas sociales más urgentes parece incompatible con las exigencias del crecimiento y sus modelos se hacen vulnerables frente al riesgo político.

Sin duda faltan recursos. Pero el desarrollo latinoamericano está menos hipotecado por la carencia relativa de recursos que por la asignación ineficiente y además injusta de los mismos. Los recursos que faltan son menos que los que sobran; sus ausencia pierde significación en contraste con el desuso y subutilización no sólo del trabajo y los recursos naturales, también de los recursos de capital.

Sin duda sobran recursos. Y estos lejos de hacernos más ricos, nos hacen más pobres. Porque la cesantía, los medios de producción subutilizados, las tierras improductivas, son hoy indicadores de pobreza, son problemas aun cuando pueden ser al mismo tiempo reservas potenciales. Los recursos abundantes de algunos sectores, lejos de indicar desarrollo, contrastados con la pobreza de los

1 Tesis central del Grupo de Trabajo "Hacia un desarrollo sustentable de Santiago, coordinado por G. Geisse G. y en el cual participan A. Daher, O. Mingo, E. Browne, F. Sabatini, M. Nelson y R. Katz.

más verifican condiciones de subdesarrollo.

Sobran y faltan recursos. Económicamente, hay excedentes de unos, insuficiencia de otros. Abundancia para algunos, carencia para otros en términos sociales.

Este, más que un problema de carencia absoluta de recursos, es un desafío de administración.

Administración eficiente, ciertamente. Pero administración de la equidad también. Porque esta última, lejos de amenazar o subvalorar a aquella, la hace viable sociopolíticamente, e incluso económicamente, en el largo plazo. Y sin duda, la eficiencia también es necesaria a la equidad.

Dos formas interactuantes de desadministración deben ser enfrentadas: de una parte, la «desadministración de mercado»; de otra, la «desadministración pública».

Superar la mala administración de recursos es una tarea más urgente, más realista y más eficaz que excusar nuestra inacción por una insuficiencia crónica de recursos. Más que esperar recursos -muchas veces ficticios- del Estado, o depender de los de origen externo, administremos mejor los que tenemos.

Todo cuanto se ha dicho caracterizando problemas del desarrollo no sólo es válido para la gran ciudad latinoamericana: encuentra en ella, además, una expresión privilegiada. En parte, porque las poblaciones nacionales se hacen más y más urbanas; en parte, puesto que las metrópolis en particular concentran no sólo una mayoría demográfica, sino también gran parte del stock de recursos. Adicionalmente absorben y concentran una dosis más que proporcional de los excedentes e inversiones de los sectores público y privado. Por lo demás, contribuyen con más de la mitad del PGB a sus respectivas economías nacionales, lo que hace de la eficiencia económica metropolitana una cuestión estratégica a escala nacional.

¿Habrà que recordar, acaso, la concentración de pobreza en las grandes ciudades, su mayor segregación social, su conflictiva convivencia con el medio ambiente e incluso su hemiplejía o parálisis por falta de energía, exceso de smog, explosiones de violencia masivas?

La cohabitación riqueza-pobreza en las metrópolis es sólo comparable con el abuso o la subutilización que la gran ciudad hace de sus recursos de infraestructura, ambientales y, sobre todo, humanos.

La administración urbana involucra no sólo los recursos financieros «frescos» para efectos de nuevas inversiones y gastos de operación de la ciudad. En verdad, el manejo presupuestario resulta marginal frente a la necesaria administración del stock urbano, a la administración de sus recursos naturales, y en definitiva a la administración -forzando el concepto- eficiente y justa de su recurso más abundante, la fuerza de trabajo ¡Son millones! Millones demográficos, billones de dólares en infraestructura y construcciones urbanas, miles de millones de dólares en producto anual.

Y también millones de pobres, trabajadores informales, cesantes; cifras siderales de horas/hombre perdidas en transporte urbano; recursos cuantiosos en salud pública por problemas de higiene y contaminación ambiental; muchos dígitos por capacidades instaladas ociosas, costos de oportunidad, recursos mal asignados, obras inconclusas, tecnologías inapropiadas... Es el costo económico y social de la

desadministración urbana; es el costo humano de la negligencia, la ineficiencia y la inequidad.

## 2. DESADMINISTRACION DEL NEW-MONEY

Si efectivamente los recursos -al menos algunos de ellos- son escasos, como de hecho sucede, esto, lejos de obviar el problema de su administración, más bien lo hace patente y urgente. Entre tanto menos recursos, más eficiente y equitativa debe ser su administración.

Los recursos financieros, particularmente escasos, especialmente caros, siempre insuficientes frente a las demandas del desarrollo e incluso ante las necesidades de sobrevivencia más urgentes, exigen no sólo una administración altamente calificada, además extraordinariamente creativa, innovativa y, sin dudas, moralmente comprometida.

El afán y la competencia insaciables por la captación de recursos nuevos y por su distribución en los diversos organismos y programas, acompañado muchas veces por una falsa imagen de modernidad que sesga las preferencias hacia inversiones intensivas en capital, debe dar paso a una austeridad que, junto con redefinir las prioridades económicas y sociales, asuma la conversión de la imagen pública y de ciertas presiones políticas, transforme las preferencias colectivas, y descontamine los valores sociales de un consumismo tan ineficiente como injusto.

No se entienda esto como una dramatización pesimista, ni como una apología de la pobreza. Menos aún como una postura antimodernidad. Por el contrario: se aboga aquí por una modernización innovativa, inteligente, menos imitadora y dependiente, más apropiada a nuestra realidad. Por usar intensivamente «nuestros» recursos, con confianza en nuestra capacidad, con un optimismo más próximo a la realidad que a la utopía, y por lo mismo más ganador.

*La tesis central que se postula aquí es la de la imperiosa optimización en la administración de los recursos, tanto más urgente y necesaria cuanto mayor la dificultad para obtener recursos nuevos.*

En la ciudad, esto significa, más que nuevas inversiones, optimizar el uso de la estructura física y del equipamiento existentes. Más que costosas infraestructuras de transporte orientadas al servicio de un automóvil subutilizado en su capacidad y sobreutilizado en sus motivos de viaje, una racionalización de la capacidad instalada vial congestionada en las horas peak y en gran desuso el resto del tiempo. Antes que nuevas inversiones en servicios de electricidad y agua, un uso socialmente más responsable y económicamente más óptimo de las redes y potenciales existentes. Más que multiplicar el parque de locomoción colectiva, la congestión y contaminación atmosférica, repensar los horarios urbanos, reprogramar el cronograma urbano, estudiar nuevos recorridos, recalcular la tendencia expansiva de la ciudad, disminuir el consumo de combustible de un petróleo caro en divisas, minimizar los tiempos personales y sociales de viaje...

La eficiencia hace más posible la equidad. Recursos liberados, recursos ahorrados, prioridades redefinidas, reasignación de inversiones, soluciones participativas, planes creativos y realistas, redundarán ciertamente en menos operaciones de

despilfarro urbano y mayores y mejores respuestas a la pobreza de la ciudad; más viviendas y más salud, y menos cosmética urbana; más trabajo y mayor productividad del trabajo y menos subempleo o cesantía disfrazada.

Una ciudad más equitativa es sorprendentemente más eficiente.

### 3. DESADMINISTRACION DEL CAPITAL

Las metrópolis latinoamericana -algunas, como se sabe, entre las mayores del mundo- constituyen la principal dotación de capital fijo -el recurso más escaso- de sus respectivos países.

Nunca, durante siglos, se ha localizado tan focalizadamente una mayor acumulación de capital social y privado, un mayor patrimonio y, lo más importante, un potencial de producción tan significativo o más que el de cualquiera de los sectores económicos más importantes en cada nación.

Los países en desarrollo no tienen tal vez ninguna unidad productiva más significativa que su principal ciudad, ningún área económica más relevante y estratégica que su gran metrópolis. Allí, las economías de escala y aglomeración, y las externalidades, aumentan la productividad y el beneficio de una multiplicidad de agentes interactuantes e interdependientes.

Administrar la ciudad es, más que cubrir sus demandas crecientes por nuevos recursos, responsabilizarse por el sustrato de un 40, 50 o más por ciento del producto nacional. Es optimizar el uso, maximizar la productividad y el beneficio del mayor banco y la mayor reserva de capitales.

Administrar las grandes ciudades exige trascender un urbanismo puramente espacial, una planificación puramente física, un diseño urbano sólo composicional. Aunque sin duda un buen diseño de la ciudad contribuye a optimizar su funcionamiento integral, la administración metropolitana contemporánea no sólo debe reconocer en las realidades y planes económicos un contexto relevante, sino coordinarse con ellos de modo de alcanzar el mayor beneficio tanto para la economía como para la ciudad.

La normativa urbana habitualmente regula los usos y las volumetrías de la ciudad. En ambos casos, la normativa establece en la práctica las opciones de «elasticidad social» -usos socialmente permitidos- y de «productividad macroeconómica» de la ciudad, limitaciones a la productividad de cada sitio como unidad de producción.

Pensar y administrar la metrópolis como un medio de producción -el principal- antes que como un parásito que drena recursos a las economías nacionales; calcular el costo de amortización o reposición de su millonario stock físico, el costo de oportunidad de su ineficiencia, el lucro cesante ¡por minuto! de su subutilización, el costo social de su inequidad y el costo político de todo esto junto, sólo puede conducir a valorar y sobrevalorar esta principal empresa colectiva y este principal patrimonio nacional.

La ciudad como unidad macroeconómica es, sin embargo, extraordinariamente heterogénea. El stock subutilizado en algunas áreas contrasta, una vez más, con la situación deficitaria de otras. Mientras en ciertas zonas o barrios las infraestructuras y servicios exceden cuantitativamente a la demanda, en otras partes no sólo la

calidad de los bienes y servicios públicos es menor, sino también su cantidad, cuando no están francamente ausentes. Y paradójicamente esto último se da en las áreas más populosas y necesitadas. Así pues, aquellos bienes y servicios resultan ineficiente e injustamente distribuidos y utilizados, y su carácter público privatizado, en la práctica y de hecho, por determinados sectores.

#### 4. DESADMINISTRACION AMBIENTAL

Un problema particularmente crítico en las grandes ciudades se refiere a la administración -si no resulta irónico el término- de sus recursos naturales y ambientales.

Como seguramente se sospechará, se está muy lejos aquí de defender una postura conservacionista a la manera de los países más desarrollados. Sin embargo, si alguna crisis amenaza en forma inmediata y drástica a la gran ciudad y a su estrategia económica, esa crisis es la ambiental.

Aunque no se ha podido verificar empíricamente un tamaño óptimo urbano ni menos aún un umbral de crecimiento en que se producen rendimientos decrecientes a escala y deseconomías de aglomeración, en cambio sí se ha podido comprobar cotidianamente el costo extravagante de las medidas -incluso prudentes y parciales- para apenas reducir una contaminación que en extremo paraliza a la ciudad y amenaza su vida.

La falta de agua o energía ha inmovilizado con más éxito que cualquier huelga general a Santiago o Buenos Aires. La contaminación atmosférica en extremo llega a cerrar industrias, detener el transporte, otorgar vacaciones generalizadas... La ciudad entera reduce su dinamismo, frena su actividad, muere un poco. Y es que en un microambiente particularmente reducido vive un tercio o más de la población y se localiza otro tanto de la economía de un país.

Ese microambiente, entonces, es macroeconómicamente estratégico, socialmente de la mayor relevancia. Pasa a ser un recurso localizado, relativamente cautivo, particularmente escaso y valioso. Se dice que el aire es un bien libre, que no tiene precio. Exactamente el aire metropolitano en Ciudad de México o Santiago no tiene precio porque su valor es incalculable, luego que su libre uso se convirtió en un abuso libertino.

Una vez más, las condiciones microambientales metropolitanas resultan aunque ecosistémicas, profundamente heterogéneas, y una vez más esta heterogeneidad se correlaciona en gran medida con la segregación social en el territorio de la ciudad.

No siempre -más bien al revés- los que contaminan coinciden con los que son contaminados. Las condiciones ambientales se hacen más críticas en los sectores pobres, los cuales no pueden muchas veces liberarse de localizaciones insalubres y riesgosas, de densidades patológicas, de la falta de alcantarillado o agua potable, de viviendas que son apenas malos refugios y, en general, de un medio en el cual la calidad de vida se identifica apenas con la sobrevivencia.

La administración del medio ambiente urbano encuentra pues en la equidad una condición sine qua non de la eficiencia.

## 5. DESADMINISTRACION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Administrar la ciudad es también responsabilizarse por su recurso más propio, más numeroso y valioso: la población. Millones y millones de latinoamericanos viven en grandes metrópolis, y un porcentaje creciente, en general muy superior al 50%, es urbano.

La ciudad, como unidad de trabajo y de vida, enfrenta permanentemente el desafío de ofrecer empleo y, ligado a ello, calidad de vida.

El multitudinario recurso humano de las ciudades encuentra sin embargo, con frecuencia y en magnitudes dramáticas, realidades de sobreexplotación y subutilización, niveles de remuneración insuficientes para garantizar incluso su propia renovación, cuando no cesantías prolongadas al extremo de la desmoralización personal y colectiva.

La fuerza de trabajo es ciertamente uno de los recursos más abundantes y más ineficientes e inequitativamente administrados. La generación de empleo es vista muchas veces más como un paliativo a la pobreza antes que un factor productor de riqueza. El trabajo es apreciado más como un deber que como un derecho. ¿Puede ser eficiente y justo que un 10, 20 y hasta un 30% o más de esa fuerza de trabajo esté cesante? ¿Es racional que un recurso de esta magnitud se reste del esfuerzo nacional por el desarrollo? ¿Es justo que estos porcentajes millonarios, convertidos en rostros humanos, multiplicados por grupos familiares con ancianos y niños, simplemente sobre, no sean económicamente viables, sean socialmente incluso indeseables una vez convertidos en enfermos, prostitución infantil, mendigos, delincuentes...?

En nuestra América experimental de 500 años, indígena e imperial, bolivariana y pseudoliberalizada, mediodemocratizada y mediodesarrollada, muchos mitos se han roto, algunos con un alto costo: la industrialización sustitutiva no fue sinónimo de desarrollo; la planificación no satisfizo las panaceas que ofreció; la modernización agrícola, lejos de expulsar población, ha revertido los flujos migratorios; las políticas antinatalistas no erradicaron la pobreza ni aportaron mayor bienestar social; la estatización no ha sido, muchas veces, más eficiente ni más justa que el libremercado; el realismo se ha demostrado más eficaz que el dogmatismo sobreideologizado, y el consenso ha resultado ser más viable que el conflicto.

No nos lamentemos por los recursos que no tenemos. Lloremos por el mal uso de lo que poseemos. Es necesario convertir la administración de la pobreza en administración de la riqueza: nuestra población es nuestra riqueza.

## 6. DESADMINISTRACION DE MERCADO Y DESADMINISTRACION PUBLICA

La ciudad es un bien público. Es más que un simple contenedor de recursos: ella misma es un recurso, escaso, caro y principal, que organiza la interacción de una multiplicidad de agentes y procesos, públicos y privados, de producción, intercambio y consumo, reduciendo por lo general costos y maximizando beneficios tanto por la aglomeración misma cuanto por el orden y disposición espacial de sus componentes.

Administrar la ciudad es administrar un bien público y afectar, positiva o negativa-

mente, no sólo a los agentes microeconómicos, también macroeconómicamente a la sociedad entera.

Probablemente los requerimientos de nuevas inversiones urbanas sean altos: pero mucho mayores son los costos de preservación de la inversión acumulada, y aún más altos los costos de operación cotidiana de la dinámica urbana, como también las pérdidas de ganancia por desadministración de la ciudad.

Administrar la ciudad, sus recursos financieros, su multimillonaria dotación de bienes de capital y medios de producción, su multitudinaria fuerza de trabajo, sus vulnerables recursos ambientales, constituye no sólo una tarea compleja de servicio público, también una responsabilidad ética mayúscula que compromete la calidad de vida de media sociedad.

Dos formas de desadministración afectan a la ciudad. Por una parte, la «desadministración de mercado»; por otra, la «desadministración pública». Ambas ciertamente interactúan y su impacto urbano se multiplica.

La desadministración de mercado de la ciudad se asocia parcialmente a las propias imperfecciones de los mercados urbanos -no sólo de suelos- habida cuenta de la acción del espacio en la economía.

Estas «imperfecciones tecnoeconómicas» dicen relación con la presencia territorial cuantitativa y cualitativamente discriminada de las externalidades urbanas positivas y negativas, y con las rentas y plusvalías asociadas a ellas; con la imperfecta movilidad espacial o geográfica de los factores productivos, los bienes, las personas y las propias externalidades; con la heterogeneidad cualitativa, en especial por sus atributos artificiales, del suelo urbano; con la definición in-mobiliaria y no-transable de los bienes que conforman la estructura construida de la ciudad, y la inevitable «protección» de esos mercados que se deriva de esas condiciones; con las características de cautividad de mercado y de monopolio que la fricción espacial genera; y en fin, con un conjunto de variables que determinan un mercado imperfecto por definición.

Conclusión: un mercado imperfecto asigna imperfectamente los recursos; remunera erróneamente los factores. Los precios se convierten en señales equívocas. El mercado pierde eficiencia y equidad. El mercado desadministra la ciudad.

En particular el mercado suele ser un mal administrador de los bienes públicos, tan estratégicos en la estructura y operatoria de la ciudad. Y definitivamente, por razones obvias, no administra los bienes libres tan caros al medioambiente urbano.

Pero hay más: a las imperfecciones tecnoeconómicas se agregan las «socioeconómicas». Y de éstas, la más importante está constituida por la marginación del mercado de esa enorme área y población de la otra-ciudad, «sede de la pobreza», extramuros del mercado.

El mercado excluyente produce otra economía, otra sociedad, otra ciudad. Informal, disfrazada, marginada, de sobrevivencia, insolvente, segregada y excluida «vía precios».

Sin duda muchos mecanismos de mercados son perfectibles, y la libre concurrencia puede operar más eficientemente en distintos sectores de la economía. La ciudad, sin embargo, es un mercado estructuralmente imperfecto.

Esta realidad llevó a poner la mirada de esperanza de intelectuales y pobladores en la planificación y en el Estado. Allí también unos encontraron el escepticismo y otros la convicción de la desesperanza. Hay, por cierto, también éxitos significativos.

La «desadministración pública» urbana expresa las imperfecciones de la gestión, las instituciones y las normas que gobiernan la ciudad. Acusa también la multiplicidad de intereses -económicos, políticos, sociales- en juego cuando no en pugna. Trasunta el impacto de políticas no-urbanas, sobre todo macroeconómicas, determinantes en el desarrollo de la ciudad. Muestra, en definitiva, la falibilidad de una obra humana donde un profesionalismo deficiente, la burocracia, el sectarismo, la negligencia, la falta de incentivos, las bajas remuneraciones, y a veces incluso la corrupción, coexisten con un deber de servicio público y un objetivo de bien común.

El Estado no necesariamente es un administrador más eficiente y, lo que es más grave, muchas veces ni siquiera es un administrador más justo.

La recurrente incoherencia en la multiplicidad de decisiones y acciones del sector público; las frecuentes contradicciones entre sectores o carteras ministeriales; la descoordinación porfiada entre los diferentes niveles de gobierno territorial; la duplicidad de esfuerzos, la pérdida de economías de escala, la ociosidad de determinadas externalidades positivas, el costo de oportunidad de acciones y omisiones, etc., son todas expresiones de costos sociales o pérdidas de ganancia para la sociedad, inherentes a una administración pública defectuosa.

La propia descoordinación entre el sector público y el privado -no sólo empresarial- genera costos que, aún cuando sean muchas veces internalizados microeconómicamente, redundan en un perjuicio macroeconómico general.

Así pues, el costo de la desadministración pública debe necesariamente incluir, fuera de la propia ineficiencia interna, un doble costo transferido a la sociedad: de una parte la exportación al sector privado de señales equívocas, acciones contradictorias, políticas erróneas, etc.; de otra, la importación de recursos, extraordinariamente cuantiosos en términos absolutos y relativos, que el Estado hace desde la sociedad a cambio de sus «servicios».

Superar progresivamente la desadministración urbana requiere, pues, antes que nuevos recursos, una buena gestión de los que ya existen e incluso sobran; más que incrementar la oferta, racionalizar las demandas; en vez de una sustitución excluyente del mercado por el Estado o viceversa, enfrentar tanto la desadministración de mercado, cuanto la desadministración pública, a la vez que buscar la concertación entre ambas instancias.

Nada de esto, sin embargo, debe tener como único y supremo objetivo la sola eficiencia, ni menos debe plantarse como un dilema de mutua exclusión entre eficiencia y equidad. Antes bien, una administración, sea de mercado, sea pública -y sobre todo en este último caso- si no es justa, no puede pretender ser eficiente. Y esto aún cuando la eficiencia haga más posible la equidad. Porque en definitiva aquella no puede ser sino un medio, y esta siempre será un fin.

NOTA: Artículo publicado en Ponencias Centrales II, Tercer Encuentro Científico sobre el medio ambiente, Concepción, agosto 1989, 1 al 4. Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA). Se reproducción en esta revista ha sido autorizada por CIPMA.